

ARMIN VON BOGDANDY, ANDRÉS MALAMUD,  
MARIELA MORALES ANTONIAZZI (editores)

ALINA RIPPLINGER (coordinadora)

# La democracia ante la pandemia

TRANSFORMACIONES INTERAMERICANAS

conocimiento



**MAX PLANCK INSTITUTE**  
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW  
AND INTERNATIONAL LAW

**DFG**

Deutsche  
Forschungsgemeinschaft





## **La democracia ante la pandemia**



Armin von Bogdandy, Andrés Malamud,  
Mariela Morales Antoniazzi (editores)  
Alina Ripplinger (coordinadora)  
**La democracia ante la pandemia**  
Transformaciones interamericanas



**MAX PLANCK INSTITUTE**  
FOR COMPARATIVE PUBLIC LAW  
AND INTERNATIONAL LAW

**DFG** Deutsche  
Forschungsgemeinschaft

**katz** conocimiento

Primera edición, 2022

© Katz Editores

Cullen 5319

1431 - Buenos Aires

c/Sitio de Zaragoza, 6, 1ª planta

28931 Móstoles-Madrid

**[www.katzeditores.com](http://www.katzeditores.com)**

© 2022 Armin von Bogdandy, Andrés Malamud,

Mariela Morales Antoniazzi (editores),

Alina Maria Ripplinger (coordinadora)

© Jesús María Casal, Deisy de Freitas Lima Ventura,

Matías Dewey, Agustina Giraudy, Lucas González,

Miriam Lorena Henríquez Viñas, Bernabé Malacalza,

Andrés Malamud, Mariela Morales Antoniazzi,

José Ignacio Núñez Leiva, Pia Riggirozzi,

Alina Maria Ripplinger, José María Serna de la Garza,

Armin von Bogdandy, Yanina Welp.

© 2022 Max Planck Institute

for Comparative Public Law

and International Law

Im Neuenheimer Feld 535

69120 Heidelberg, Alemania

ISBN Argentina: 978-987-4001-35-1

ISBN España: 978-84-15917-54-0

1. Democracia. 2. Pandemia. 3. América Latina.

I. Casal, José María. II. Ripplinger, Alina Maria, coord.

CDD 303.49098

El contenido intelectual de esta obra se encuentra protegido por diversas leyes y tratados internacionales que prohíben la reproducción íntegra o extractada, realizada por cualquier procedimiento, que no cuente con la autorización expresa del editor.

Diseño de colección: tholón kunst

Impreso en España por Romanyà Valls S.A.

08786 Capellades

Depósito legal: M-25315-2022

# Índice

- 7 Introducción. ¿La democracia en crisis?  
Transformaciones interamericanas ante la pandemia  
Armin von Bogdandy, Andrés Malamud, Mariela Morales  
Antoniazzi y Alina Maria Ripplinger

## PARTE I. UN LENGUAJE COMÚN DE DERECHOS HUMANOS: SOSTENIBILIDAD, INTERSECCIONALIDAD E INTEGRIDAD REGIONAL

- 33 1. La sustentabilidad como elemento clave de una respuesta  
democrática a las emergencias internacionales de salud  
Deisy de Freitas Lima Ventura
- 57 2. El multilateralismo ante la pandemia:  
entre las inclemencias y las necesidades de transformación  
Bernabé Malacalza
- 79 3. La gobernanza regional ante la pandemia: desafíos sociales e  
institucionales en la intersección de las crisis de salud y migratoria  
Pia Riggirozzi

## PARTE II. DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN: PODER, CONTROL Y PARTICIPACIÓN

- 107 4. La resistencia del Estado democrático de derecho  
en América Latina frente a la pandemia de covid-19.  
Un enfoque desde el *ius commune*  
Armin von Bogdandy, Jesús María Casal  
y Mariela Morales Antoniazzi

- 141 5. Resistencia y debilidades del Estado democrático de derecho en México frente a la pandemia de covid-19  
José María Serna de la Garza
- 173 6. La pandemia y los cambios necesarios en el régimen político chileno  
Miriam Lorena Henríquez Viñas y José Ignacio Núñez Leiva
- 195 7. Menos que autocratización, más que resiliencia: antifragilidad democrática ante el coronavirus  
Andrés Malamud
- 217 8. Representación y participación. La democracia depende del procesamiento del conflicto  
Yanina Welp
- 239 9. La sociedad civil como actor político ante el cierre del espacio democrático: Nicaragua y El Salvador en tiempos de pandemia  
Alina Maria Ripplinger

PARTE III. LO INVISIBILIZADO BAJO LA LUPA: FEDERALISMO, AUTORIDADES SUBNACIONALES E INFORMALIDAD

- 275 10. Presidentes, gobernadores y la pandemia del covid-19 en América Latina: ¿el federalismo incidió en el colapso sanitario?  
Lucas González
- 303 11. Pandemia, derechos humanos y partidos políticos: Brasil y México desde una perspectiva subnacional  
Agustina Giraudy
- 325 12. La economía de La Salada en tiempos de pandemia: concentración productiva, tecnologías digitales y erosión del poder estatal  
Matías Dewey
- 347 Sobre las autoras y los autores

Introducción

## ¿La democracia en crisis?

### Transformaciones interamericanas ante la pandemia

Armin von Bogdandy

Andrés Malamud

Mariela Morales Antoniazzi

Alina Maria Ripplinger

#### 1. LA DEMOCRACIA EN CRISIS PANDÉMICA

Existe la percepción de que los principios democráticos fundamentales se han erosionado durante las últimas dos décadas. El denominador común es la ampliación de facultades por parte de agencias estatales o líderes políticos sin un crecimiento concomitante de los controles. De ahí que hayan evolucionado los estudios sobre cómo mueren las democracias,<sup>1</sup> que incluyen conceptos como la erosión y la decadencia<sup>2</sup> y que consideran el retroceso democrático<sup>3</sup> o la regresión democrática.<sup>4</sup> Estos enfoques se

1 Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Buenos Aires, Ariel, 2018.

2 Johannes Gerschewski, “Erosion or decay? Conceptualizing causes and mechanisms of democratic regression”, en *Democratization*, vol. 28, N° 1, 2021, pp. 43-62; véase también Aurel Croissant y Jeffrey Haynes, “Democratic regression in Asia: introduction”, en *Democratization*, vol. 28, N° 1, 2021, pp. 1-21; Yáscha Mounk, *People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge, Harvard University Press e Igarapé Institute, 2018; (2020); Igarapé Institute, *The ‘Agora’ is under attack: Assessing the closure of civic space in Brazil and around the world*, Igarapé Institute, 2020, pp. 3-4.

3 Se ha determinado que el retroceso democrático es producto de “mecanismos causales interrelacionados: los efectos perniciosos de la polarización; los reajustes de los sistemas de partidos que permiten a los autócratas elegidos ganar poder legislativo; y la naturaleza incremental de las derogaciones, que divide a las oposiciones y las mantiene fuera de equilibrio”. Stephan Haggard y Robert Kaufman, *Backsliding: Democratic regress in the contemporary world*, Elements in Political Economy, Nueva York, Cambridge University Press, 2021.

4 Larry Diamond, “Democratic regression in comparative perspective: scope, methods and causes”, en *Democratization*, vol. 28, N° 1, 2021, pp. 22-42.

suman a los estudios sobre el aumento del autoritarismo furtivo<sup>5</sup> o competitivo<sup>6</sup> y el foco sobre una “tercera ola de autocratización”.<sup>7</sup> Así, el porcentaje de artículos publicados en la revista *Democratization* sobre cuestiones relacionadas con la transición y la consolidación democrática cayó del 72% en 2005 al 57% en 2015. Simultáneamente, los artículos sobre rupturas democráticas y autoritarismo aumentaron del 7,5% al 23,5%.<sup>8</sup> En 2020, el monitoreo de CIVICUS estima que un 87% de la población mundial vive en países calificados como cerrados, reprimidos u obstruidos, donde no se cuenta con un espacio libre y efectivo para las libertades cívico-políticas.<sup>9</sup> Los títulos de los tres últimos informes sobre la democracia del Instituto V-Dem en 2020, 2021 y 2022 sugieren que la debilidad democrática está dando paso a la autocracia como fenómeno viral, y, últimamente, que esa autocratización ha venido cambiando su naturaleza, desde sistemas autocráticos electorales hacia sistemas cada vez más cerrados que fomentan la polarización y usan información falsa para legitimarse.

Ese peligro se ha formulado desde el surgimiento de las nuevas democracias. Samuel Huntington consideraba ya en 1996 que la amenaza más probable para las democracias de la tercera ola—que incluye a las surgidas desde la década 1980 en América Latina—procedía de los líderes y grupos políticos que ganaban las elecciones, tomaban el poder y luego manipulaban los mecanismos de la democracia para restringirla o destruirla. “Con las democracias de la tercera ola, el problema no es el derrocamiento sino la erosión: el debilitamiento intermitente o gradual de la democracia por parte de los elegidos para dirigirla”.<sup>10</sup> Del mismo modo, Guillermo O’Donnell se refiere a la “muerte lenta” de la democracia como la “erosión gradual de las libertades, las garantías y los procesos que son vitales para

5 Ozan O. Varol, “Stealth authoritarianism”, en *Iowa Law Review*, vol. 100, N° 4, 2015, p. 1673.

6 Steven Levitsky y Lucan A. Way, “Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo” [2002] *Journal of Democracy*, vol. 13, pp. 51-65.

7 Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg, “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, en *Democratization*, vol. 26, N° 7, 2019, pp. 1095-1113.

8 Aurel Croissant y Jeffrey Haynes, *op. cit.*

9 CIVICUS Monitor, “Civic space on a downward spiral”, disponible en línea: <<https://findings2020.monitor.civicus.org/downward-spiral.html>> [consultado el 17 de julio de 2022]; véanse en línea las clasificaciones: <<https://www.civicus.org/index.php/es/que-hacemos/innovar/monitor-civicus>>.

10 Samuel Huntington, “Democracy for the Long Haul”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, N° 2, 1996, p. 9.

la democracia”<sup>11</sup> Ante la pandemia, ese interés ha incrementado considerablemente.<sup>12</sup> Se ha constatado que la ‘desdemocratización’, una muerte lenta infligida por los propios electos, se ha reforzado. Desde inicios de la pandemia surgió el temor sobre un posible retroceso pandémico,<sup>13</sup> con la acumulación de poder en el Ejecutivo, el debilitamiento de los controles sobre él, mientras se muestra un “nuevo mínimo [de democracias existentes que] es el resultado tanto de la crisis mundial del covid como de la continuación de tendencias mundiales de larga duración”<sup>14</sup>

Pueden considerarse por ello tres preguntas principales: a) ¿cómo respondieron los gobiernos a la pandemia, enmarcado en el contexto previo de una crisis democrática?; b) ¿reaccionaron los sistemas democráticos de forma diferente a los no democráticos?, y c) ¿cómo afectaron estas reacciones a la democracia y los derechos humanos?

A nivel de los Estados, y también a nivel subnacional, se destaca la variedad de respuestas. Se emplearon instrumentos con distintas denominaciones propias de cada sistema constitucional, entre ellos calamidad, alarma, emergencia sanitaria o emergencia nacional.<sup>15</sup> El último ha sido el instrumento más común: el 59% de los países del mundo ha declarado una emergencia nacional para combatir la pandemia a partir de marzo de 2020.<sup>16</sup> No solo los instrumentos aplicados a la emergencia difieren, también lo hace su justificación; las autoridades competentes para emitirla y aplicarla; el catálogo de derechos susceptibles de suspensión; los límites, los efectos, la temporalidad y el eventual control judicial de constitucionalidad. Las

11 Guillermo O’Donnell, “Democracy’s future: Do economists know best?”, en *Journal of Democracy*, vol. 6, Nº 1, 1995, p. 27.

12 Roberto Gargarella y Jorge Roa Roa, “Diálogo democrático y emergencia en América Latina (Democratic Dialogue and Emergency in Latin America)”, Research Paper Nº 2020-21, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), 2020, disponible en línea: <<https://ssrn.com/abstract=3623812>> o <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3623812>> [consultado el 17 de julio de 2022].

13 Variedades de la Democracia (V-Dem): retroceso pandémico, Stephan Haggard y Robert Kaufman, “The anatomy of democratic backsliding”, en *Journal of Democracy*, vol. 32, Nº 4, 2021, pp. 27-41.

14 Bertelsmannstiftung, BTI Transformation Index, disponible en línea: <<https://bti-project.org/de/downloads-1>> [consultado el 17 de julio de 2022].

15 Véase ICNL, COVID-Tracker, disponible en línea: <[www.icnl.org/covid19tracker](http://www.icnl.org/covid19tracker)> [consultado el 17 de julio de 2022].

16 “Taking stock of global democratic trends before and during the Covid-19 Pandemic, GSoD In Focus Special Brief”, disponible en línea: <<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-democratic-trends-before-and-during-covid19>> [consultado el 17 de julio de 2022].

medidas adoptadas comprendieron principalmente el aislamiento social, la prohibición de eventos multitudinarios y el cierre de fronteras. El observatorio Government Response Tracker<sup>17</sup> muestra cómo, entre marzo y agosto de 2020, las respuestas políticas intensivas se convirtieron en un fenómeno global. Sin embargo, en los meses siguientes, “los países levantaron las restricciones políticas y, en algunos casos, volvieron a imponerlas en un vaivén de políticas a medida que la epidemia aumentaba y disminuía”<sup>18</sup>. Esa variación igualmente ha tenido impactos variados sobre la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.<sup>19</sup>

El Monitor Global del Impacto de COVID-19 sobre la Democracia y los Derechos Humanos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) exhibe que, a finales de noviembre de 2020,<sup>20</sup> el 61% de los países en el mundo había hecho uso de medidas de mitigación que eran preocupantes desde la perspectiva de la democracia y de los derechos humanos.<sup>21</sup> Los países no democráticos hicieron un uso especial de estos instrumentos (el 90%), pero incluso en los sistemas democráticos, el 43% de los gobiernos utilizó este tipo de medidas. De tales estadísticas y diversos índices globales<sup>22</sup> surgen preguntas que han orientado

17 BSG y University of Oxford, COVID-19 Government Response Tracker, disponible en línea: <<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>> [consultado el 17 de julio de 2022].

18 Thomas Hale *et al.*, “A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)”, en *Nature Human Behaviour*, vol. 5, 2021, pp. 529-538 disponible en línea: <<https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>> [consultado el 17 de julio de 2022].

19 Nuria González Martín, *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, vol. III: *Derechos humanos*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021; véase también la serie *Emergencia sanitaria por Covid-19* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, coordinada por Nuria González Martín (entre otros, se incluyen los siguientes temas: violencia familiar, campo mexicano, medios alternos de solución de conflictos (MASC), niñas, niños y adolescentes, constructivismo jurídico, gobierno, economía y cambio conductual, contratación pública, un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?, violencia familiar y federalismo), disponible en línea: <<https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones>>.

20 “Taking Stock of Global Democratic Trends...”, *op. cit.*

21 *Ibid.*

22 Para diversas estadísticas y evaluaciones accesibles, véanse Cindy Cheng *et al.*, “COVID-19 government response event dataset (CoronaNet v 1.0)”, en *Nature Human Behaviour*, vol. 4, N° 7, 2020, pp. 756-768, Cheng *et al.* ofrecen un conjunto de datos con más de 13.000 anuncios de políticas en más de 195 países; Centro de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), “Tracking tool – Impact of states

el análisis académico. Así se ha diferenciado que, aunque las democracias no hayan reaccionado inicialmente ni muy rápido<sup>23</sup> ni muy restrictivamente —en contraste con las autocracias—, luego aplicaron medidas de naturaleza muy diversa y algunas emplearon medidas restrictivas parecidas a las de sistemas autocráticos siempre que enfrentaron un aumento de la amenaza pandémica con altas tasas de mortalidad.<sup>24</sup> Un estudio que investiga las prácticas que violan los principios democráticos en 144 países muestra que no hay correlación entre la diversidad de medidas represivas aplicadas.<sup>25</sup> No solo existe heterogeneidad en las reacciones entre un régimen y otro,<sup>26</sup>

---

of emergencies on civil and political rights”, 1 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://ccprcentre.org/ccprpages/tracking-tool-impact-of-states-of-emergencies-on-civil-and-political-rights>> [consultado el 17 de julio de 2022], el CCPR recopila datos sobre los estados de emergencia y si los países notificaron a la ONU; el ICNL hace un seguimiento de las respuestas gubernamentales a la pandemia que afectan a las libertades cívicas y los derechos humanos, centrándose en las leyes de emergencia, disponible en línea: <<https://www.icnl.org/covid19tracker/>> [consultado el 17 de julio de 2022]. El proyecto Health Intervention Tracking for COVID-19 (HIT-COVID) recopiló información sobre políticas de salud pública y medidas sociales (PHSM) relacionadas con el covid-19 en todo el mundo a nivel nacional y de primera administración (por ejemplo, provincias, estados), y realizó un seguimiento de la aplicación de estas intervenciones a lo largo del tiempo, disponible en línea: <<https://github.com/HopkinsIDD/hit-covid>, <https://www.nature.com/articles/s41597-020-00610-2>> [consultado el 17 de julio de 2022].

23 En una tendencia similar, Sebhatu *et al.* han demostrado que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Crecimiento Económico (OCDE), la consolidación de las instituciones democráticas se asoció con una reacción más lenta a la pandemia. Abiel Sebhatu *et al.*, “Explaining the homogeneous diffusion of COVID-19 nonpharmaceutical interventions across heterogeneous countries”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 117, N° 35, 2020, pp. 21201-21208.

24 José Antonio Cheibub, Ji Yeon Hong y Adam Przeworski, “Rights and deaths: Government reactions to the pandemic”, disponible en línea: <<https://osf.io/preprints/socarxiv/fte84/>> [consultado el 17 de julio de 2022].

25 Principalmente se destacan prácticas diseñadas para sabotear la rendición de cuentas a través de estados de excepción indeterminados, limitaciones al Poder Legislativo, la desinformación del gobierno y el acceso restringido a la información. Amanda B. Edgella, Jean Lachapelle, Anna Lührmann y Seraphine F. Maerz, “Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19”, en *Social Science and Medicine*, vol. 285, 2021, disponible en línea: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953621005761#bib39>> [consultado el 17 de julio de 2022].

26 José Antonio Cheibub, Ji Yeon Hong y Adam Przeworski, *op. cit.*

sino que el manejo autoritario tampoco fue uniforme.<sup>27</sup> Por ello, carecemos todavía de un diagnóstico sobre el impacto que las diversas medidas han tenido en regímenes democráticos o autocráticos.

Además de poner de relieve las diferencias entre democracias y autocracias, se propone una revisión de otros factores. Algunos estudios definen cómo los sistemas de gobierno formales (federalismo, presidencialismo) y la capacidad del Estado (control de los sistemas sanitarios y de la administración pública) han afectado las respuestas;<sup>28</sup> se ha investigado si la proximidad de los comicios redujo la fuerza de las respuestas<sup>29</sup> o si la diferencia entre países de bajos y altos ingresos cuenta como factor clave de la diversidad del manejo de la pandemia y de su impacto.<sup>30</sup> Se destaca que una cultura política orientada a la protección de la democracia en “tiempos normales” ha disminuido la probabilidad del uso de medidas restrictivas en tiempos de pandemia.<sup>31</sup> También es importante considerar los respectivos sistemas legales en el ámbito nacional para determinar la naturaleza fragmentada de la toma de decisiones sobre la pandemia.<sup>32</sup> Finalmente, un factor significativo ha sido la integración de las medidas según las necesidades de cada sociedad y ante los llamados a lo que se considera un manejo responsable y sostenible. Se concluye que las “con-

27 Thomas Carothers y David Wong, “Authoritarian weaknesses and the pandemic”, 2020, disponible en línea: <[https://carnegieendowment.org/files/Carothers\\_Authoritarianism\\_Pandemic.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Carothers_Authoritarianism_Pandemic.pdf)> [consultado el 17 de julio de 2022].

28 Scott L. Greer *et al.*, “The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses”, en *Global Public Health*, vol. 15, N° 9, 2020, pp. 1413-1416.

29 Massimo Pulejo y Pablo Querubín, “Electoral Concerns Reduce Restrictive Measures During the COVID-19 Pandemic”, document de trabajo 27498, National Bureau of Economic Research (NBER), 2020, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3649862](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3649862)> [consultado el 17 de julio de 2022].

30 Thomas Hale *et al.*, “Pandemic governance requires understanding socioeconomic variation in government and citizen responses to COVID-19”, en *Nature Human Behaviour*, vol. 5, 2020, pp. 529-538.

31 Sarah Engler *et al.*, “Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies”, en *West European Politics*, vol. 44, N° 5-6, 2021, pp. 1077-1102.

32 Véase el proyecto de investigación referencial: “The fragmented nature of pandemic decision-making: comparative and multilevel legal analysis”, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, disponible en línea: <<https://www.mpisoc.mpg.de/en/social-policy-mea/research/detail/project/the-fragmented-nature-of-pandemic-decision-making-comparative-and-multilevel-legal-analysis-1/>> [consultado el 17 de julio de 2022].

secuencias sociales y económicas de la pandemia representen un motor clave para el cambio de régimen en el futuro” dado su “impacto en la legitimidad y la estabilidad tanto de las democracias como de las autocracias”.<sup>33</sup> Por ello es de particular interés ampliar el análisis de las restricciones a un análisis del equilibrio entre la intervención estatal y las obligaciones positivas del Estado de proteger los derechos fundamentales de sus ciudadanos mediante un proceso de evaluación judicial y científica permanente.<sup>34</sup>

## 2. AMÉRICA LATINA EN FOCO

Ante la crisis pandémica de la democracia, el interés por la región latinoamericana responde a tres cuestiones principales, como son el contexto, el acervo normativo y los mecanismos innovadores desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) para ratificar los estándares de la protección de la tríada democracia, Estado de derecho y derechos humanos.

En primer lugar, los Estados latinoamericanos han debido atender el trilema de la crisis epidemiológica, socioeconómica y político-jurídica. En las dos últimas áreas, la pandemia encontró a América Latina con cuatro “comorbilidades”: 1) escaso acceso al capital internacional; 2) limitado espacio fiscal debido a altos déficits y abultadas deudas públicas; 3) mercados laborales precarios dentro de los cuales los asalariados formales representan menos de la mitad de la población activa; y 4) desencanto difuso con la democracia. Varios de estos elementos están presentes en otras regiones, pero no todos juntos.<sup>35</sup>

33 Andrea Cassani, “COVID-19 and the democracy-autocracy freedom divide: Reflections on post-pandemic regime change scenarios”, en *Political Studies Review*, 2021.

34 Stefan Theil *et al.*, “A preliminary human rights assessment of legislative and regulatory responses to the COVID-19 pandemic across 27 Jurisdictions”, Bonavero Institute of Human Rights, 2020, disponible en línea: <[https://www.researchgate.net/publication/341671760\\_A\\_Preliminary\\_Human\\_Rights\\_Assessment\\_of\\_Legislative\\_and\\_Regulatory\\_Responses\\_to\\_the\\_COVID-19\\_Pandemic\\_across\\_27\\_Jurisdictions](https://www.researchgate.net/publication/341671760_A_Preliminary_Human_Rights_Assessment_of_Legislative_and_Regulatory_Responses_to_the_COVID-19_Pandemic_across_27_Jurisdictions)> [consultado el 17 de julio de 2022].

35 Eduardo Levy Yeyati y Andrés Malamud, “¿Y si la pandemia mejora la democracia?”, en *El País*, 14 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://elpais.com/opinion/2020-06-13/y-si-la-pandemia-mejora-la-democracia.html>> [consultado el 17 de julio de 2022].

En segundo lugar, ante estos desafíos, América Latina cuenta con un acervo común en materia de derechos humanos, del Estado de derecho y de la democracia. El entendimiento de un *ius commune* supone un complejo de normas construidas en torno a un núcleo constitucional. El impacto transformador de este sistema se observa en la manera en que se aplica el derecho constitucional y el discurso de los derechos humanos a nivel nacional y, paralelamente, en la incorporación y promoción del derecho internacional y los instrumentos de derechos humanos a nivel regional. Todo ello gira en torno a la idea de un cambio social desde el derecho, que favorezca los diálogos multiniveles y en aras de alcanzar el *nunca más*. El “*Ius Constitutionale Commune en América Latina*” (ICCAL), que se configura con la integralidad de los tratados internacionales e interamericanos que están apalancados por los propios mandatos constitucionales en cada Estado, representa un enfoque regional de un constitucionalismo transformador. Destaca el potencial de las constituciones nacionales y de las normas interamericanas para abordar conjuntamente las deficiencias estructurales en la región, y así los desafíos que generó la pandemia. Responder a una crisis desde ese acervo común implica garantizar el ejercicio de los derechos humanos en un Estado democrático, tanto desde la dimensión colectiva (de toda la sociedad) como individual (respecto a personas concretas); las restricciones de estos derechos deben 1) estar previstas en la constitución o basada en una ley, 2) servir a un objetivo legítimo y 3) ser necesario y proporcional en una sociedad democrática sin socavarla.<sup>36</sup> Ante el peligro inminente surgido de las respuestas a la pandemia caracterizadas por la concentración de poder, desde el ICCAL se enfatiza la necesidad de salvaguardar los principios de la representación parlamentaria, la separación de poderes y la distribución de competencias, así como las garantías de los derechos fundamentales. Asimismo, este enfoque de los derechos humanos hace hincapié en su indivisibilidad e interdependencia, especialmente respecto a la interrelación de los derechos económicos, sociales y culturales con los civiles y políticos. Sin duda, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), como eje central del *ius commune*, establece las obligaciones de los Estados Parte de adoptar e implementar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos humanos.

36 Njal Hostmaeligen y Heidi Bentzen, “How to operationalise human rights for COVID-19 measures”, en *BMJ Global Health*, 2020, vol. 5, N° 7, disponible en línea: <<https://gh.bmj.com/content/bmjgh/5/7/e003048.full.pdf>> [consultado el 17 de julio de 2022].

En tercer lugar, se subrayan los mecanismos innovadores de los órganos del SIDH en favor de la protección de un núcleo democrático en interrelación con los derechos humanos y el Estado de derecho. En su resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) insistió en la esencialidad de la democracia para asegurar el respeto y la vigencia de los derechos humanos. Igualmente, se pueden sistematizar, a grandes rasgos, tres mecanismos innovadores de la CIDH: su Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a Crisis para la Pandemia de COVID-19 (SACROI-COVID-19); su sitio multimedia *online* con el objeto de mostrar los principales estándares y recomendaciones del SIDH así como la información relevante sobre las medidas estatales, y una tercera modalidad, los pronunciamientos conjuntos de la CIDH con sus Relatorías Especiales, como la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE). Representan una “alerta” temprana que facilita la identificación de las líneas rojas que no deben pasar los Estados bajo la excusa de combatir la pandemia.

En la misma línea, en su declaración 01/20 del 9 de abril de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) remarcó que es necesario tomar medidas para afrontar la pandemia en el marco del Estado de derecho. La Corte IDH, sumada a la declaración 01/20, en respuesta a la relevancia y vigencia de sus estándares en el contexto actual de la pandemia, publicó los *Cuadernillos de Jurisprudencia* sobre “Orden público y uso de la fuerza” (N° 25) y “Restricción y suspensión de derechos humanos” (N° 26), y acentuó que ningún derecho puede ser suspendido sin cumplir con las condiciones estrictas del artículo 27.1 CADH. También actualizó otros *Cuadernillos*, entre ellos se destaca el concerniente a “Personas en situación de migración y refugio” (N° 2). En cuanto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), la Corte publicó una infografía sobre “COVID-19 y el derecho a la salud”, en la que se sintetizan las obligaciones estatales, los alcances del derecho a la salud y la protección reforzada de los grupos vulnerables, así como divulgó un nuevo *Cuadernillo de Jurisprudencia* sobre el derecho a la salud (N° 28), derecho alrededor del cual gira el debate universal de la pandemia del covid-19.<sup>37</sup>

37 Mariela Morales Antoniazzi, “La Corte IDH y la interamericanización del test democrático ante la pandemia”, en César Astudillo y Sergio García Ramírez (coords.), *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Organización, funcionamiento y trascendencia*, México, Tirant Lo Blanch, 2021.

Surgen interrogantes en lo concerniente al cumplimiento de las normativas y los estándares interamericanos. ¿Cuáles han sido las reacciones e iniciativas a nivel nacional o de entidades de gobernanza regional? Y, con ello, ¿cuáles son los impactos que tuvo la pandemia en la democracia?

### 3. ANÁLISIS EN TRES NIVELES: INTERNACIONAL, NACIONAL Y SUBNACIONAL

En la intersección del análisis jurídico y politológico, los estudios comparativos de esta obra colectiva son esclarecedores a tres niveles: internacional, nacional y subnacional. Este libro busca entender la condicionalidad recíproca entre democracia, Estado de derecho y derechos humanos a la luz de las transformaciones provocadas por la pandemia, con énfasis en la tensión entre el poder estructural y el poder despótico del Estado, es decir, entre la capacidad de coordinar a los ciudadanos y la capacidad de someterlos.<sup>38</sup> El poder despótico implica la actuación coactiva del Estado sin restricciones legales o constitucionales, mientras que el poder infraestructural denota la habilidad del Estado para penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales. ¿En qué casos, y en qué condiciones, la pandemia promovió la concentración del poder, el control del poder o, en última instancia, su erosión?

En primer lugar, estudiaremos el papel de las organizaciones internacionales, tanto en lo que respecta a la adopción de medidas contra el coronavirus como al control de la actuación arbitraria de los Estados. Esta dimensión se concentra en los regímenes de gobierno regional. Nos interesa explorar la respuesta de las organizaciones regionales y los debates académicos desde ambas perspectivas, es decir, en lo concerniente a las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia, así como el ejercicio del control para evitar arbitrariedades.

En segundo lugar, examinaremos las respuestas constitucionales e institucionales a nivel nacional y el papel de la sociedad civil. La dimensión estatal se enfoca en el comportamiento del Poder Ejecutivo y la reacción de los poderes Legislativo y Judicial y de la sociedad civil. Queremos saber cuáles fueron los determinantes para que algunos gobiernos intentaran

38 Michael Mann, "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", en *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, vol. 25, N° 2, 1984, pp. 185-213.

concentrar poder y otros no, y se aspira a brindar una aproximación acerca de cómo funcionaron durante la pandemia los diferentes mecanismos constitucionales y convencionales. Nos interesa conocer cuáles fueron los factores que facilitaron o dificultaron la resistencia, e incluso el contraataque, por parte de los otros dos poderes y de la ciudadanía. La última reflexión sobre la participación política mediante los mecanismos institucionales de elecciones y partidos, y se complementa en términos de resistencia mediante los instantes de organización autoconvocada por parte de la sociedad civil. En síntesis, se explora en particular la posibilidad de que la resistencia a la concentración del poder haya contribuido a mejorar la calidad de la democracia, en vez de deteriorarla.

En tercer lugar, consideraremos las respuestas y acciones de los gobiernos provinciales y locales. Se busca entender si el federalismo generó consecuencias diferentes al unitarismo y, además, si las tendencias autoritarias fueron favorecidas u obstaculizadas por la división territorial del poder. Por último, queremos conocer la medida en la cual las insuficientes respuestas estatales generaron condiciones para el aumento de la informalidad a nivel nacional y subnacional.

Como instrumento para evaluar el respeto de la tríada de Estado de derecho, derechos humanos y democracia se usa el test democrático interamericano.<sup>39</sup> Este constituye un marco de referencia para estudiar las llamadas en la doctrina “líneas rojas” que los Estados no pueden pasar. Evalúa la medida en que las respuestas a la emergencia por parte de los gobiernos nacionales preservaron el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el ejercicio del poder con sujeción al Estado de derecho y el equilibrio de poderes, la transparencia de las actividades gubernamentales y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. Dicho test prioriza como elementos esenciales a) el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; c) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; d) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y e) la separación e independencia de los poderes públicos. El seguimiento al cumplimiento de las

39 Mariela Morales Antoniazzi, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del ‘ius constitutionale commune’*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 710; Mariela Morales Antoniazzi, *Test democrático interamericano frente al COVID-19*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021. Véase también la nota al pie 37.

exigencias formales y los materiales del artículo 27 de la Convención sobre suspensión de garantías es otro de los aspectos a priorizar por los órganos del SIDH para proteger la democracia durante la pandemia.

Mantenemos, sin embargo, un ojo atento a la erosión del poder estructural del Estado pese al eventual aumento de su poder despótico. Nos interesa saber si la amenaza visible de la tiranía no está camuflando el riesgo creciente de la anarquía, en la que la tensión entre la concentración del poder y su control (institucional o ciudadano) esconde su erosión a manos de actores informales y organizaciones criminales.

Los capítulos abarcan estudios cuantitativos y cualitativos sobre el impacto de la emergencia sanitaria causada por el covid-19, así como por las emergencias anteriormente declaradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS); sobre el régimen regional de derechos humanos y la integración regional, con entidades de interés como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y sobre dos organizaciones subregionales: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Los estudios comparados se encuadran regionalmente y los estudios de casos se dedican a la Argentina, el Brasil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y el Uruguay desde lo nacional a lo subnacional.

#### 4. LAS TRANSFORMACIONES INTERAMERICANAS ANTE LA PANDEMIA

A lo largo de este libro, se destacan tres puntos de partida hacia (posibles) transformaciones interamericanas prodemocráticas. Primero, el uso de un lenguaje común de derechos humanos que se apoya en reclamos de sostenibilidad, interseccionalidad e integridad a nivel regional, en el marco de organizaciones regionales que pueden traducirse en políticas públicas nacionales; segundo, el establecimiento de mecanismos de recuperación democrática para contravenir la acumulación de poder en el Ejecutivo, no solo mediante el Poder Judicial y Legislativo, sino también mediante la participación u organización cívica; y, finalmente, el análisis de lo invisibilizado y la consideración de entidades federales, autoridades subnacionales y sectores informales que contribuyen considerablemente a lo que permite o delimita la democracia y plena vigencia de los derechos fundamentales en América Latina.

PARTE I. UN LENGUAJE COMÚN DE DERECHOS HUMANOS:  
SOSTENIBILIDAD, INTERSECCIONALIDAD E INTEGRIDAD REGIONAL

La primera parte recuerda que la pandemia no surgió de manera imprevisible ni careció de antecedentes. Hubo cinco emergencias anteriores declaradas por la OMS —la pandemia de gripe A H1N1 (2009-2010), la pandemia causada por los brotes de ébola en África Occidental (2014-2015) y en la República Democrática del Congo (2019-2020), la poliomeilitis (desde 2014) y el síndrome congénito por el virus zika en el Brasil (2016). Sin embargo, hasta ahora no se logró una respuesta integral basada en una concepción que vaya más allá de los aspectos biomédicos y epidemiológicos. Ello sería necesario para facilitar la superación de los impactos de la pandemia presente —y de posibles pandemias futuras— sobre la democracia y los derechos humanos (Deisy Freitas Lima Ventura, capítulo 1).

El peligro de impactos negativos aumenta para América Latina considerando la alta vulnerabilidad de diversos grupos sociales. La primera sección del libro llama al reconocimiento de la necesidad de hacer foco en los derechos para recuperar una integración regional que se ha visto fragmentada, en particular debido a la interseccionalidad de múltiples crisis que van de la sanitaria a la migratoria (Pia Riggirozzi, capítulo 3). Ello deja surgir el interés en el concepto de “multilateralismo de bienestar” (Bernabé Malacalza, capítulo 2), que busca empoderar al individuo en favor de una vida digna y contiene narrativas de un pacto social. Tal aproximación se podría facilitar, para reforzar su protección a nivel nacional y reaccionar ante fenómenos transnacionales, de la promoción a nivel regional desde los estándares de derechos humanos internacionales. Se hace hincapié en los desafíos, pero también en los legados y en las iniciativas emergentes de la CIDH, entre otros, y se pone de relieve la necesidad de un lenguaje común de derechos para favorecer una mayor sostenibilidad, interseccionalidad e integridad regional.

Deisy Freitas Lima Ventura recuerda que, entre las principales lecciones de las emergencias sanitarias, se encuentran las pruebas, oriundas de variados campos de conocimiento, de que se trata de “enfermedades del Antropoceno”, en el sentido de que esencialmente están relacionadas con la intervención del hombre en el planeta. Con vistas a contribuir para la formulación de respuestas más eficientes a las crisis sanitarias del presente y del futuro, este capítulo demuestra el vínculo entre la *sostenibilidad*, la *democracia* y las *emergencias internacionales de salud*. Busca identificar las principales interfaces entre sostenibilidad, democracia y emergencias, a través del análisis de las emergencias anteriormente declaradas por la OMS,

de las cuales pretende explorar los ejes siguientes: 1) evidencias de los aspectos ambientales del origen de las enfermedades; 2) el reconocimiento del déficit de sostenibilidad en las respuestas internacionales y nacionales a las emergencias, en el doble sentido de sostenibilidad arriba mencionado; 3) ejemplos de medidas de respuesta a las emergencias, o de sus efectos, con potencial daño a la democracia y a los derechos humanos. Bajo la forma de un ensayo, el texto tiene como marco teórico los estudios críticos de la salud global. Concluye sobre la necesidad de enfrentar las enfermedades del Antropoceno que se acercan tratando sus determinantes estructurales, incluso los ambientales y los que se refieren a la permanencia de la preparación holística e integral de los sistemas de salud. Ello implica también considerar los derechos humanos y las formas de participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas a las crisis sanitarias. De la inacción ante estas causas se deducen posibles amenazas a la democracia y la multiplicación de graves violaciones de derechos humanos.

Pia Riggiozzi afirma que la pandemia del covid-19 ha desencadenado desafíos sin precedentes en todas las esferas de la vida humana. En América Latina la crisis sanitaria mundial ha revelado y profundizado desafíos inmediatos de salud pública en Estados débiles, o debilitados, con sistemas de salud frágiles, así como desafíos de mediano y largo plazo relacionados con la lucha contra la pobreza y desigualdades socioeconómicas y de género. Más aún, la crisis de salud se desarrolla en un contexto regional que, desde 2015, enfrenta una de las crisis humanitarias más importantes registradas en la región sudamericana impulsada por la migración forzada masiva desde Venezuela hacia otros países de la región. Así, la región enfrenta dos grandes crisis que se entrecruzan, una crisis de salud y una de migración. Este capítulo explora la intersección de ambas crisis y el desafío que representa para la gobernanza regional. Se argumenta que si bien en ambos espacios de gobernanza—de salud y de migración— las organizaciones regionales tuvieron el mérito de elaborar políticas basadas en principios universales de los derechos humanos, frente a las crisis planteadas por el covid-19 y por el desplazamiento forzado de personas, las respuestas han sido, en gran medida, unilaterales y han mostrado una clara incongruencia entre, por un lado, el aumento de los problemas regionales y transfronterizos, y, por otro, la disminución de las respuestas concertadas. Como consecuencia, se observa un “giro nacionalista” en políticas sanitarias que ha llevado a un “giro restrictivo” en políticas migratorias. En el desarrollo de este argumento, el capítulo explora las condiciones necesarias para superar respuestas estancadas y fragmentadas en los niveles de gobernanza nacional y regional en relación con las crisis de salud y migratoria en América Latina.

Bernabé Malacalza argumenta que tanto por problemas estructurales sociales y económicos de arrastre como a raíz de la pandemia América Latina experimenta un gran deterioro de las condiciones de vida que tiene correlato en expresiones de malestar ciudadano. En este contexto de crisis dentro de crisis, ¿qué papel han cumplido las instituciones multilaterales? ¿Cómo fueron receptadas sus agendas en los distintos ámbitos nacionales? ¿Incidieron en una mejora a la calidad de las democracias? Este capítulo intenta capturar la diversidad de la respuesta de organismos multilaterales a la pandemia desde una perspectiva comparada que combina dimensiones endógenas y exógenas. Se analiza lo que aquí se denomina “multilateralismo de bienestar” y examina el funcionamiento de las plataformas de intercambio, las redes de expertos, la coordinación interestatal reactiva y prospectiva, la acción colectiva interna y externa, y la construcción de agenda y su recepción en los casos de la OPS, la CEPAL, el SICA y el Mercosur. Si bien se constata un vínculo entre multilateralismo y democracia en la capacidad de algunas de estas instituciones de proporcionar fuentes normativas e institucionales para armonizar políticas de extensión de ciudadanía social, también se demuestran las limitaciones para traducir ese “multilateralismo de bienestar” en políticas en los entornos nacionales.

## PARTE II. DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN: PODER, CONTROL Y PARTICIPACIÓN

La segunda parte se concentra en las consecuencias de la pandemia sobre la democracia a nivel nacional. Desde un análisis jurídico, se examinan los estados de excepción en América Latina. Se cuestiona si se han impuesto no solo en concordancia con la constitución y el marco normativo de cada país, sino también con la Convención Americana, y si hubo así un control constitucional y convencional. Por otro lado, ¿hubo un control adecuado en caso de acumulación desproporcional de poder político? Esta sección inicia con una respuesta afirmativa e introduce la resistencia del Estado democrático (Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi, capítulo 4). De ahí, se abordan dos casos específicos para mostrar, respectivamente, la lucha en favor de un mayor equilibrio de poder, en ambos casos ante situaciones de alta concentración del poder presidencial. Se ven tendencias muy diferentes en el caso de México (José María Serna, capítulo 5) y el de Chile (Miriam Lorena Henríquez Viñas y José Ignacio Núñez Leiva, capítulo 6).

Los análisis siguientes, abordados desde la ciencia política, refuerzan la necesidad de considerar las tendencias de mediano y largo plazo que se especifican en casos concretos. El enfoque persiste en diferenciar la posibilidad de que la emergencia aliente la resistencia al poder y no solo su concentración. Esta resistencia, en el mediano plazo, podría llevar a los ciudadanos a demandar mayor rendición de cuentas y menor imposición. En vez de un deslizamiento antidemocrático, presenciaríamos así un deslizamiento prodemocrático (Andrés Malamud, capítulo 7). Ello requiere sobrepasar indicadores meramente cuantitativos sobre el declive. “Se trata, entonces, de reformular el punto de mira, pero no hace falta inventar nada nuevo” (Yanina Welp, capítulo 8). Es decir, los indicadores de desempeño institucional deben complementarse con los análisis sobre los efectos en cuanto a la provisión de bienestar y relacionales, como la cohesión social, la confianza institucional, etc. En el último capítulo de la parte II, se hace foco sobre el valor agregado de aplicar una perspectiva hacia la base cívica con vistas a regímenes que ya están severamente afectados de una autocratización paulatina o persistente. Se sugiere que actores desde la sociedad civil pueden asumir un rol político clave. Así, aun cuando desde un análisis meramente institucional se perciba que queda poco de la democracia, puede que persista la sociedad civil denunciando abusos de poder y buscando nichos políticos en favor de transformaciones democráticas (Alina Ripplinger, capítulo 9).

El capítulo de Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi se enfoca en el *ius constitutionale commune* sobre los estados de excepción en la región de América Latina para categorizar las respuestas estatales frente al covid-19 y analizar su convencionalidad. El argumento central consiste en afirmar que un conjunto común de principios sobre el estado de excepción ha aportado una protección particular del Estado democrático de derecho frente a la pandemia del covid-19. Teniendo en cuenta las tendencias a la acumulación de poder en el Ejecutivo y a la reducción de las actividades de los congresos y los tribunales, los esfuerzos por salvaguardar el Estado de derecho también se incrementaron. Los estados de excepción han sido decretados conforme a los estándares establecidos en el *ius constitutionale commune*, y este hecho no se confirma solamente en la mayoría de los dieciocho países bajo estudio. También se ilustra que —en caso de actuaciones u omisiones del Ejecutivo— la protección y defensa del Estado democrático de derecho por parte de jueces y congresos, así como desde una comunidad de práctica en materia de derechos humanos, han contribuido a apuntalar los controles del poder. Se confirma así una resistencia del Estado democrático.

José María Serna analiza si han funcionado los frenos y contrapesos que contempla el sistema constitucional mexicano durante la pandemia del covid-19. Tiene por objetivo identificar la base constitucional y legal de la respuesta a la pandemia a partir de los siguientes ejes: 1) si se declaró la emergencia con base en la constitución; 2. si tal declaración se basó en legislación, sea vieja o nueva; 3. si el Ejecutivo actuó con o sin autorización legal. Posteriormente, buscará documentar si ha habido limitaciones impuestas al Ejecutivo por parte de la Legislatura, la Judicatura o las unidades subnacionales.

Como se verá, el Congreso de la Unión Mexicana no cumplió un papel de contrapeso a lo largo de la pandemia en cuanto a las medidas adoptadas para atender la crisis sanitaria. Por su parte, el Poder Judicial, específicamente los tribunales federales, fue un factor de balance en diversas coyunturas, sea limitando al gobierno federal por considerar que sus medidas violaban principios y derechos constitucionales, sea obligándolo a actuar de cierta manera para brindar una adecuada protección a la salud de grupos vulnerables. En cuanto a los gobiernos subnacionales, también puede decirse que aportaron equilibrio en un ambiente marcado por la confrontación entre el gobierno federal y buena parte de los gobernadores de oposición y por la falta de coordinación. Se explicará cómo es que, cuando llegó la pandemia a México en marzo de 2020, se estaba en un escenario de concentración del poder presidencial y de ruptura o debilitamiento de equilibrios y contrapesos. La pandemia ha contribuido a acelerar este proceso, que ya venía desde antes.

Miriam Lorena Henríquez Viñas y José Ignacio Núñez Leiva inician su investigación al analizar la desequilibrada distribución de atribuciones dentro del sistema de separación de poderes establecido en la Constitución chilena de 1980 que dispensa, dentro del modelo presidencialista, potentes atribuciones al presidente de la República. Las reflexiones que se presentan tienen como contexto las necesidades extraordinarias originadas en la pandemia, particularmente en la crisis económica que tuvo como consecuencia que muchas personas y familias no pudieran satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, dentro del contexto de un orden constitucional que no aseguraba derechos sociales y que requirió del Estado políticas públicas indispensables para paliar esta compleja situación.

Se plantea que el presidencialismo no solo fue tensionado por la crisis sanitaria, económica y social, sino que además imprimió presión a la totalidad del sistema político. En especial, en virtud de la existencia de la institución de la iniciativa legislativa exclusiva del gobierno en materias de vital importancia que, a principios de la pandemia, mantenía al Congreso

Nacional como un espectador del diseño de estrategias estatales para paliar la crisis, pero que luego lo impulsó a confrontar al presidente de la República, iniciando una disputa en torno al alcance de sus facultades. Esta polémica fue nutrida por diferentes controversias, que se analizan en el capítulo, y que, en varias oportunidades, fueron zanjadas de manera diversa por el Tribunal Constitucional, a requerimiento del gobierno. Cuestión que, a juicio de este trabajo, no hizo otra cosa que ratificar y amplificar las críticas que ya desde hace tiempo se predicaban respecto del régimen político chileno y del órgano de justicia constitucional.

Andrés Malamud traduce como “retroceso pandémico” el concepto de *pandemic backsliding* con el que V-Dem, la mayor base mundial de datos sobre regímenes políticos, designó al riesgo que enfrenta la democracia ante el coronavirus. El argumento de *V-Dem* es que, si las medidas de emergencia habilitan a los Estados/Ejecutivos a restringir temporalmente libertades y controles institucionales, algunos líderes abusarán de esos instrumentos para erosionar la democracia de manera permanente mediante dos mecanismos: la imposición de medidas desproporcionadas y el mantenimiento de esas medidas una vez que la crisis haya pasado. Intelectuales públicos y activistas de la sociedad civil han compartido este temor. Basado en la evidencia empírica disponible, este capítulo argumenta que esos temores han sido sobredimensionados: la democracia no solo resistió a la pandemia, sino que, en algunos casos, se tornó más fuerte. La evidencia se fundamenta en la resistencia levantada por cortes constitucionales, parlamentos, autoridades subnacionales, sociedades civiles y electorados ante alegados abusos por parte de los Ejecutivos nacionales en América Latina y más allá. De hecho, desde marzo de 2020, no se registró ningún temido coronagolpe, y las regresiones democráticas que sí existieron fueron continuación de procesos preexistentes. La conceptualización de este fenómeno va más allá de la resiliencia y abreva en la idea de anti-fragilidad propuesta por Nassim Taleb, que sugiere que lo que no mata a la democracia la torna más fuerte.

Yanina Welp explora las consecuencias de la pandemia del covid-19 sobre la democracia. Postula que, contrario al alarmismo impulsado por los principales índices globales (V-Dem, Freedom House, *The Economist* e IDEA), la gestión de la pandemia per se no generó una erosión generalizada de la democracia. Afirma que estos indicadores resultan insuficientes para evaluar la capacidad de supervivencia del sistema. La mirada excesivamente centrada en el desempeño institucional (competencia electoral, *checks and balances*, libertad de expresión, etc.) ignora o minusvalora otros aspectos indispensables para el sostenimiento del sistema,

mientras sostiene como objetivo último lo que no es más ni menos que una de las consecuencias esperadas. Se propone que la adecuada conexión entre *representación* y *participación* permite dar cuenta de la fortaleza del sistema político, de su capacidad de canalizar el conflicto sistémicamente, y genera las condiciones para un diseño más satisfactorio de las políticas públicas. Esta relación da cuenta de la confianza en la política, en las instituciones y en los partidos, entre otros; permite observar la permeabilidad o apertura del sistema a las demandas sociales y la adecuación de las políticas públicas y del andamiaje institucional. El foco, en consecuencia, está sobre el vínculo entre las características de la representación y las dinámicas de canalización del conflicto en países que muestran diversidad con respecto a la pervivencia de viejos/nuevos partidos y su posicionamiento en el sistema político, y sobre las características de la participación, que reflejan la capacidad organizativa de la sociedad civil, pero también la apertura del sistema y la fortaleza del tejido social. El estudio se organiza en torno a estas tres dimensiones: instituciones, representación y participación, y se ocupa de los casos de la Argentina, Chile, el Perú y el Uruguay.

Alina Ripplinger analiza los dos casos de El Salvador y Nicaragua, que se inclinan cada uno en dos polos extremos dentro de América Latina en cuanto a políticas públicas adoptadas para controlar la pandemia: El Salvador ha sido el país que contó en su momento con la mayor cantidad de medidas en la región; Nicaragua, al contrario, con casi ninguna medida mensurable. Esas tendencias contrarias también reflejan dos peligros inminentes: la ignorancia frente al virus con la falta de acción, en el caso de Nicaragua; o, en el caso de El Salvador, el control abusivo y la represión estatal bajo el pretexto de proteger el derecho a la salud. Ante estos escenarios, se afirma que actores desde la sociedad civil asumen un papel político clave. Recopilando no solo las respuestas de los gobiernos, sino también desde la base cívica en ambos países entre 2020 y 2021, se argumenta que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) actuaron como sujeto de demandas en favor de la rendición de cuentas. Con ello se define un control diagonal autoconvocado —un tercer contrapeso cívico-político aparte de los controles institucionales legislativos y judiciales—. Frente al declive democrático y la personalización del poder en el Ejecutivo, se plantea que las OSC han estado más propensas a asumir el control diagonal al usar mecanismos de *integración* y *legitimación*, así como de *profundización de los estándares de derechos humanos*. Ante límites de efectuar una transformación en el gobierno como objeto de demandas es considerable la construcción de un espacio cívico-político, dando muestra de una persistente

sociedad civil ejercida que dialoga con el SIDH y un acervo común de derechos humanos de la región.

### PARTE III. LO INVISIBLE BAJA LA LUPA: FEDERALISMO, AUTORIDADES SUBNACIONALES E INFORMALIDAD

La tercera parte nos lleva tanto metodológica como sustantivamente hacia lo que podría considerarse invisible en debates comparativos. De un lado, interesa la cooperación o el conflicto entre niveles de gobierno, y entre ellos y las organizaciones sociales para saber de dónde vienen las variaciones *entre países* que hasta ahora no se pudieron explicar (Lucas González, capítulo 10). Del otro lado, el análisis subnacional desplaza aún más el centro de la atención hacia un conjunto de actores: “Alcaldes, gobernadores, legisladores provinciales, organizaciones cívicas locales y comunidades indígenas, de instituciones, como las legislaturas provinciales, los tribunales locales y los organismos públicos subnacionales, y de diferentes *unidades de análisis*” (Agustina Giraudy, capítulo 11). Ello da oportunidad para profundizar sobre lo que pasa *dentro* de los países para entender la variedad de políticas públicas subnacionales. Finalmente, se aborda el asunto de la informalidad, que se destaca como uno de los mayores retos para la democracia y el manejo de la crisis fuera del Estado de derecho. Para alcanzar transformaciones interamericanas, es fundamental considerar a los actores involucrados en la informalidad. Se recurre a entrevistas con productores, comerciantes y transportistas en la Argentina (Matías Dewey, capítulo 12) para mostrar el “rol [de la economía como] refugio en situaciones de crisis” y que el sector informal proliferó durante la pandemia.

Lucas González plantea que la pandemia del covid-19 impactó sobre todas las regiones del globo, pero no afectó a todos los países de la misma manera. Países similares en muchas características demográficas o socioeconómicas tienen cantidades muy diferentes de muertes por el covid-19. América Latina no escapó a estas variaciones. ¿Por qué existe esa enorme variación entre casos? Analizando patrones de variación, se argumenta que además de factores epidemiológicos, demográficos, socioeconómicos y de eventos aleatorios desafortunados, las decisiones de los gobiernos también pueden haber incidido en los resultados. Este capítulo se focaliza en el rol de una institución política clave, el federalismo, y analiza si los países federales o los unitarios tuvieron mejores resultados. Estudia también si la cooperación (o el conflicto) entre presidentes, gobernadores y Ejecutivos

locales, y entre ellos y las organizaciones sociales en el territorio, produjo resultados similares. Para ello, utiliza un “índice de gobernanza colaborativa intergubernamental” y un “índice de gobernanza colaborativa social” que miden la cooperación (o el conflicto) entre niveles de gobiernos, y entre ellos y las organizaciones sociales en el territorio en veintitrés países de América Latina y el Caribe. Una primera parte del capítulo emplea estadísticas descriptivas y análisis cuantitativo de correlación y regresión con algunos controles demográficos y socioeconómicos por país. La segunda parte examina algunos casos clave que presentan grandes diferencias en las variables principales: dos federales, la Argentina y el Brasil y uno unitario: el Uruguay. Los resultados indican que el conflicto entre los mencionados actores a lo largo del tiempo se relaciona con más muertes por el covid-19; lo opuesto ocurre en casos de cooperación. Se presentan en las conclusiones algunas implicancias comparadas basadas en los resultados de una de las regiones del globo más afectadas por la pandemia y una posible agenda pendiente.

Agustina Giraudy reporta que el estudio de las políticas anticovid-19 así como su impacto sobre los derechos humanos se ha abordado mayormente desde una perspectiva nacional y se ha centrado en el accionar de los poderes Ejecutivos nacionales. En este capítulo, en cambio, el eje de estudio son los poderes Ejecutivos subnacionales (estatales/provinciales). Con este enfoque subnacional se busca lograr cuatro objetivos: 1) entender mejor cuál es la magnitud de las políticas de distanciamiento social y físico implementadas al interior de los países; 2) cuál ha sido su real incidencia para la restricción de derechos humanos; 3) qué grado de variación territorial han tenido estas políticas, y 4) los factores partidarios que dan cuenta de esta última. El capítulo disecciona estos cuatro puntos en dos de los cuatro países federales de América Latina: el Brasil y México.<sup>40</sup> La selección de países federales es ideal ya que, en este tipo de sistema, los gobernadores tienen autoridad constitucional para diseñar, implementar y monitorear una gran cantidad de políticas públicas, incluyendo medidas de emergencia sanitaria. El resultado observado durante marzo y diciembre de 2020 muestra un complejo rompecabezas de medidas de distanciamiento social y físico implementadas de manera desigual en las distintas jurisdicciones al interior del Brasil y México. Esto ha redundado en diferentes escenarios

40 Si bien Venezuela es formalmente uno de los cuatro países federales de la región, opera en la práctica como un país altamente centralizado y cuasi unitario. La Argentina, el cuarto país federal, no contaba con datos comparativos a los existentes en el Brasil y México y, por ello, no se lo ha incluido en la comparación.

en materia de derechos humanos ya que, por ejemplo, no todos los distritos han impartido políticas anticovid, y por ende no han cercenado libertades básicas. Este análisis no es meramente descriptivo: busca también dar cuenta pormenorizada de la magnitud y tipo de políticas de distanciamiento social que restringieron derechos humanos, así como de los factores político-partidarios que explican su implementación en los 27 estados brasileños y los 32 estados mexicanos.

Matías Dewey estudia las vulnerabilidades existentes en el sector informal de la economía, visibilizadas como nunca por la pandemia. A partir de evidencia empírica recolectada en sucesivas estadias de investigación entre 2013 y 2020, así como entrevistas en profundidad realizadas a productores, comerciantes y transportistas de la provincia de Buenos Aires y Córdoba en 2021, su capítulo analiza tendencias que se han iniciado o acentuado con motivo de la crisis sanitaria en el sector informal de la indumentaria en la Argentina. Más específicamente, examina lo sucedido en la “economía de La Salada”, entendiendo por esta un mercado informal de indumentaria de bajo costo que ha crecido exponencialmente durante los últimos veinticinco años, que funciona de manera paralela al mercado formal y que consta de tres partes: un universo de talleres informales donde se producen las prendas terminadas, una plaza de comercio o mercado conocido como La Salada que opera como centro de venta al por mayor, y un universo de al menos quinientos centros informales de reventa distribuidos por todo el país. Este trabajo pone de manifiesto que la pandemia ha acentuado el distanciamiento de esta economía respecto del Estado, así como reafirmado su rol de refugio en situaciones de crisis. De acuerdo con la evidencia, lejos de fomentar la incorporación de los trabajadores al sector formal, el incremento en el uso de ciertas infraestructuras como los servicios electrónicos de pago o de comisionado ha reforzado el desacople respecto de procesos formales. Si bien el gobierno nacional ha reaccionado rápidamente con diversos programas de ayuda al sector, la lógica institucional de las fuerzas policiales siguió funcionando aún en el contexto de la pandemia contradiciendo los intereses de los gobiernos nacional y provincial.

## 5. PERSPECTIVAS

En la década de 1990, la democracia pareció convertirse en el único régimen político posible. Tres décadas más tarde, la encontramos asediada. ¿Podrá sobrevivir a las amenazas? Las contribuciones de este libro introducen

varios enfoques sobre la crisis democrática, pero, a la vez, ofrecen perspectivas y puntos de partidas para ir reaccionando ante los déficits, muestran buenas prácticas y ponen de relieve la necesidad de profundizar las investigaciones *más allá* de la crisis.

De acuerdo con esta perspectiva, es clave recordar que el interés académico en el (potencial) declive democrático y los límites de la consolidación democrática se retrotraen a períodos anteriores. Cabe reconocer que “las advertencias sobre una crisis de la democracia son casi tan antiguas como la propia democracia”.<sup>41</sup> Dieter Nohlen lo ejemplifica en su análisis sobre “Desafíos de la democracia contemporánea”:

Mirando hacia atrás, y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, *La democracia en América* (1835), la gran obra de Alexis de Tocqueville, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto; lo que ha cambiado, y sigue cambiando, es su importancia, la que depende de la variación de los contextos sociales por los importantes desafíos que plantean.<sup>42</sup>

El estudio de la democracia siempre induce el interés por su fragilidad. Y en tiempos difíciles se presta mayor atención a los problemas estructurales. Sin embargo, también afirma Nohlen, “a menudo los desafíos no resultan de los déficits sino de los éxitos de la democracia”. Siguiendo esa argumentación, cada victoria de la democracia es temporal y puede abrir una nueva etapa en la cual la democracia debe relegitimarse.

Se ha presentado al SIDH como una de las diversas fuerzas que está en el juego para dar forma al futuro de las Américas, se ha mostrado la necesidad de crear alianzas, de fomentar la participación y representación, de fortalecer la comunicación entre diferentes entidades y niveles de gobierno, entre lo local, regional e internacional, así como de crear un lenguaje compartido sobre la base de los derechos humanos y los estándares de una sociedad democrática.

Steven Levitsky, que estudió cómo mueren las democracias, sugiere que se puede ser optimista sobre América Latina.<sup>43</sup> A pesar de la crisis, a pesar

41 Aurel Croissant y Jeffrey Haynes, *op. cit.*

42 Dieter Nohlen, “Desafíos de la democracia contemporánea”, en *Revista Elecciones*, vol. 2, N° 2, 2003, pp. 11-22.

43 Steven Levitsky, “En América Latina son gobiernos elegidos con los mecanismos de la democracia los que a veces tumban la democracia”, en *BBC News Mundo*, 8

de la desvinculación entre los que gobiernan y los que votan, de los niveles bajos de confianza en la democracia y de la alta fragmentación, no existe un modelo alternativo a la democracia en América Latina. Igualmente, nos recuerdan los politólogos Anna Lührmann y Staffan Lindberg en su artículo sobre la “tercera ola de autocratización”,<sup>44</sup> no debe cundir el pánico: la actual declinación democrática es más suave que la contraola anterior, y el total de países democráticos sigue cercano a su máximo histórico. El futuro de la democracia dependerá tanto de su capacidad para controlar al poder como de la efectividad estatal para cumplir las promesas de igualdad democrática.

---

de abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56657379>> [consultado el 17 de julio de 2022].

44 Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg, *op. cit.*

## **Parte I**

Un lenguaje común de derechos  
humanos: sostenibilidad,  
interseccionalidad e integridad regional



# **1. La sustentabilidad como elemento clave de una respuesta democrática a las emergencias internacionales de salud**

Deisy de Freitas Lima Ventura

## 1. INTRODUCCIÓN

Las respuestas de la comunidad internacional y de los Estados a las emergencias de salud suelen ser presentadas como una sucesión de períodos de “guerra” intercalados con “treguas”, como si el cese temporal de los episodios de propagación de una enfermedad pudiera interpretarse como un período de aplacamiento de las amenazas a la salud global.<sup>1</sup> Por el contrario, cuando las respuestas coyunturales no son acompañadas por el enfrentamiento permanente de las causas de estos fenómenos con vistas a la promoción de cambios estructurales, cabe preguntarse, al final de cada “guerra”, quién está realmente a salvo.

Un perfecto ejemplo del enfoque “ciclotímico” de las emergencias de salud (en el sentido de que alterna momentos de acción e inacción) es la singularización de la pandemia del covid-19. Aspectos de la crisis sanitaria en curso, a menudo percibidos como novedosos, ya han estado inequívocamente presentes en emergencias anteriores. La ausencia de perspectivas que tengan en cuenta la larga y valiosa experiencia acumulada en la historia de las epidemias sustenta el mito de la imprevisión de la pandemia en curso, ampliamente difundido en la opinión pública. Al contrario, los fenómenos pandémicos han sido detalladamente previstos por la literatura científica, las organizaciones internacionales –como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) y la Organización

1 Deisy de Freitas Lima Ventura, “From ebola to zika: international emergencies and the securitization of global health”, en *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 32, N° 4, abril de 2016, disponible en línea: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/6pXXTsCbX-R68xJps5f54Bj/?format=pdf&lang=en>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

Mundial de Sanidad Animal (OIE), entre otras— e incluso en planes de respuesta de numerosos Estados.<sup>2</sup> Singularizar las emergencias nos impide pensar lo que ellas tienen en común, tanto en sus causas profundas como en las respuestas que se les destina, y no nos permite comprender su inserción en los procesos económicos, políticos y sociales, y la manera como las instituciones y las sociedades han reaccionado a estas crisis.<sup>3</sup>

Entre las principales lecciones de las emergencias precedentes que son sistemáticamente descuidadas, se encuentran las abundantes pruebas, generadas por variados campos de conocimiento, de que se trata de “enfermedades del Antropoceno”. Es decir, están relacionadas esencialmente con la intervención del hombre en el planeta: “Lo que es válido para el clima, para el medio ambiente, es igualmente válido para las enfermedades infecciosas, en particular para las emergentes”.<sup>4</sup>

Con la intención de contribuir para la formulación de respuestas más eficientes a las crisis sanitarias del presente y del futuro, este capítulo busca demostrar el vínculo entre la *sostenibilidad*, la *democracia* y las *emergencias de salud a nivel internacional*. Cabe precisar, en el marco de este abordaje, el significado de cada uno de estos términos.

La *sostenibilidad* se comprende como una clave del enfrentamiento de las crisis sanitarias en un doble sentido: por un lado, para mantener la consistencia y la continuidad de la preparación de la respuesta a emergencias después de su término, especialmente a través de la implementación del derecho humano a la salud; por otro, para enfrentar las causas estructurales de las pandemias relacionadas con el medio ambiente.<sup>5</sup>

La *democracia*, a su vez, es concebida como un conjunto de valores mínimos, establecido en el acervo del *ius commune* interamericano, cuyo *test democrático* puede servir como “marco de referencia para analizar el equilibrio de la democracia, el Estado de derecho y la salvaguarda de todos

2 Entre la inmensurable documentación correspondiente a la previsión de fenómenos pandémicos, se puede destacar el ejemplo de Felix Stein y Devi Sridhar, quienes llegan a hablar críticamente de un “mercado de riesgo pandémico” cuya creación fue liderada por el Banco Mundial, véase Felix Stein y Devi Sridhar, “Health as a ‘global public good’: creating a market for pandemic risk”, en *BMJ*, vol. 358, 2017.

3 Henri Bergeron *et al.*, *Covid-19: une crise organisationnelle*, París, Sciences Po, 2020.

4 Philippe Sansonetti, “Covid-19, crónica de una emergencia anunciada”, en *La Vie des Idées*, 30 de marzo de 2020.

5 Deisy de Freitas Lima Ventura, Gabriela Di Giulio y Danielle Rached, “Lessons from the covid-19 pandemic: sustainability is an indispensable condition of Global Health Security”, *Ambiente & Sociedade*, vol. 23, N° 1, 2020.

los derechos humanos frente a la pandemia”.<sup>6</sup> Así, una “respuesta democrática” a las emergencias se comprende como una actuación de Estados, organismos internacionales, sector privado y sociedad civil que tenga en cuenta el referido *ius commune*.

Por último, las *emergencias de salud pública a nivel internacional* constituyen una nueva categoría jurídica creada por el *Reglamento Sanitario Internacional (RSI)*<sup>7</sup> adoptado en 2005 en el ámbito de la OMS. Han sido definidas como un “evento extraordinario” que “constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada” (artículo 1º). Según la misma norma, una enfermedad “significa toda dolencia o afección médica, cualquiera sea su origen o procedencia, que entrañe o pueda entrañar un daño importante para el ser humano”.

El RSI forma parte del “derecho de la OMS”, cuyas normas se basan sobre todo en la *expertise*, suelen ser precisas y permiten que se considere un amplio número de cuestiones críticas, aunque encuentren dificultades en materia de cumplimiento por parte de los Estados.<sup>8</sup> La versión actual del RSI,<sup>9</sup> vigente desde junio de 2007 en 196 Estados, ha producido un *derecho de la emergencia*, de carácter transversal, como intersección entre el derecho internacional y los derechos nacionales, más allá de la cooperación entre países.<sup>10</sup> Se trata de un complejo mecanismo que permite a la OMS declarar una emergencia sin previa autorización de los Estados (en particular, del Estado o de los Estados donde se detecta la existencia de un

6 Mariela Morales Antoniazzi, “El test democrático interamericano como instrumento de interamericanización”, en Mariela Morales Antoniazzi (ed.), *Test democrático interamericano frente al COVID-19*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

7 OMS, *Reglamento sanitario internacional (2005)*, 3ª ed., OMS, 2016.

8 Armin von Bogdandy y Pedro Villarreal, “International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis”, MPIL Research Paper N° 2020 – 07, Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2020, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3561650](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650)> [consultado el 26 de marzo de 2022].

9 Las versiones anteriores del reglamento –adoptadas en 1951, 1969, 1973 y 1981– se han limitado a instituir mecanismos de cooperación internacional para luchar contra la propagación de determinadas enfermedades. Sus modificaciones estuvieron relacionadas esencialmente con las enfermedades que estarían cubiertas por la normativa internacional. Véase Marcos Cueto, Theodore Brown y Elizabeth Fee, *The World Health Organization: A History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

10 Deisy de Freitas Lima Ventura, *Direito e Saúde Global*, San Pablo, Outras Expressões, 2013.

evento extraordinario), con el apoyo no de órganos intergubernamentales deliberativos, sino de comités de expertos elegidos por la OMS de forma autónoma (e incluso opaca).

En adelante, las emergencias de salud pública de importancia internacional serán referidas en este texto simplemente como emergencias. Hasta el momento, ya fueron declaradas seis de ellas: la pandemia de gripe AH1N1 (2009-2010), los brotes de ébola en África Occidental (2014-2015) y en la República Democrática del Congo (2019-2020), la poliomelitis (desde 2014), el síndrome congénito por el virus zika en Brasil (2016) y la pandemia de covid-19 (desde 2020).

De manera no exhaustiva, este capítulo busca identificar los principales cruces entre sostenibilidad, democracia y emergencias, a través del análisis de las emergencias declaradas por la OMS. De ellas pretende explorar los siguientes ejes:

- 1) las evidencias de los aspectos ambientales en el origen de las enfermedades que han dado lugar a estas emergencias;
- 2) el reconocimiento del déficit de sostenibilidad en las respuestas internacionales y nacionales a ellas, en el doble sentido de sostenibilidad mencionado arriba;
- 3) algunos ejemplos de medidas de respuesta a estas, o de sus efectos, con potencial daño a la democracia y a los derechos humanos.

Este ensayo presenta como marco teórico los estudios críticos de la salud global, cuyo objetivo es crear un conocimiento interdisciplinario, con análisis geográficamente vastos de las constelaciones de poder, instituciones, procesos e ideologías que influyen en la forma y en el alcance de los procesos relacionados con la salud y la enfermedad.<sup>11</sup>

## 2. ASPECTOS AMBIENTALES DEL ORIGEN DE LAS EMERGENCIAS

El origen biológico del Sars-Cov-2 sigue cercado de incertidumbre.<sup>12</sup> En cambio, su muy conocido origen geográfico (detectado por primera vez en China, país que fue igualmente el primer epicentro de la pandemia) ha acarreado inmensa repercusión diplomática, geopolítica e incluso electo-

11 João Biehl, "Theorizing global health", en *MAT: Medicine Anthropology Theory*, vol. 3, núm. 127, 2016.

12 Edward C Holmes *et al.*, "The origins of SARS-CoV-2: A critical review", en *Cell*, vol. 184, N° 19, 2021, pp. 4848-4856.

ral en algunos países.<sup>13</sup> Por consiguiente, la difusión de expresiones como “virus chino”, entre otras frases altamente estigmatizadoras,<sup>14</sup> ha estimulado la discriminación de personas de ascendencia asiática en todo el mundo, por nombrar solo un ejemplo de violaciones de derechos.<sup>15</sup> Las prácticas discriminatorias en lugar de contribuir para el control de la enfermedad lo menoscaban, lo que explica el porqué de que la OMS, la FAO y la OIE hayan adoptado conjuntamente, en 2015, directrices para la denominación de nuevas enfermedades infecciosas que afectan a los seres humanos, prohibiendo que los nombres de las enfermedades aludan a localizaciones geográficas (ciudades, países, regiones, continentes); nombres de personas, especies animales o alimentos; referencias culturales, demográficas, industriales o laborales; o términos que despierten temor (como desconocido, fatal, mortal, etcétera).<sup>16</sup>

En este sentido, si en el debate público se hubiera recordado con más frecuencia el origen de la pandemia anterior, tal vez esto podría haber contribuido para minimizar la exploración política y elevar el nivel de discusión sobre el origen del Sars-Cov-2. Desde el punto de vista geográ-

13 Por ejemplo, la clara exploración de la rivalidad sinoestadounidense por parte del gobierno de Donald Trump, sobre todo en el inicio de la crisis sanitaria, véase Raúl Bernal-Meza, “Covid-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, p. 259.

14 El estigma social en el contexto de la salud es la asociación negativa entre una persona o un grupo de personas que comparten ciertas características y una enfermedad específica. En un brote epidémico, esto puede significar que se trate a las personas por separado y/o que experimenten una pérdida de estatus, lo que puede afectar tanto a la persona enferma como a quienes los cuidan, a sus familias, amigos y comunidades, así como a personas que comparten algunas características con ese grupo. Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su sigla en inglés) y OMS, “Social stigma associated with COVID-19: A guide to preventing and addressing social stigma”, 2020.

15 En Estados Unidos, por ejemplo, el incremento de los crímenes de odio contra la población de origen asiático durante la pandemia llevó al presidente Joe Biden a adoptar, en mayo de 2021, una norma con miras a facilitar la denuncia de este tipo de delito, véase “COVID-19 Hate Crimes Act”. Del mismo modo, el aumento de violaciones similares se verifica en otros países, véase Reuben Ng, “Anti-Asian sentiments during the COVID-19 pandemic across 20 countries: Analysis of a 12-billion-word news media database”, en *Journal of Medical Internet Research*, vol. 23, N° 12, 2021, disponible en línea: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34678754/>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

16 OMS, “World Health Organization best practices for the naming of new human infectious diseases”, 2015.

fico, los primeros casos en seres humanos fueron reportados en Estados Unidos y México, hechos que motivaron la declaración de emergencia que deflagró por primera vez el mecanismo del RSI, en abril de 2009.<sup>17</sup> Decir hoy día que el nuevo coronavirus es “chino” equivaldría entonces a denominar el AH1N1 como “mexicano”, “californiano”, “texano” o “estadounidense” simplemente porque los primeros casos han sido notificados en Estados Unidos (en los Estados de California y de Texas) y en México.<sup>18</sup>

Pero el esfuerzo crítico más relevante para el objetivo de este ensayo está relacionado con los aspectos biológicos y económicos de la crisis. En primer lugar, cabe recordar que el virus Influenza AH1N1, que provocó la emergencia declarada en 2009-2010, es un descendiente de cuarta generación del virus que ocasionó la pandemia de 1918-1919 (conocida como “gripe española”, aunque se desconoce su origen exacto). Su compleja historia evolutiva se caracteriza por la mezcla genética que ocurre tanto entre virus adaptados a las aves y a los cerdos como entre los virus humanos.<sup>19</sup> Así, en el caso específico de la pandemia de 2009-2010, el Influenza AH1N1 deriva de varios virus que circulaban en el ganado porcino, cuya transmisión inicial a los humanos se produjo meses antes del reconocimiento oficial del brote, lo que llamó la atención considerando el ya conocido papel de los cerdos domésticos en el ecosistema de la gripe A.<sup>20</sup>

La mutación del virus de la gripe porcina y su relación con la forma de producción animal —que consiste en concentrar un enorme número de animales en espacios muy reducidos— ya había aparecido hace muchos años en la literatura científica.<sup>21</sup> Una variedad creciente de nuevos subtipos de Influenza, capaces de infectar a seres humanos, resulta de una globalización concomitante del modelo industrial de producción de aves y cerdos, consecuencia de la propagación de la pecuaria intensiva a partir de sus orígenes en el sudoeste de Estados Unidos.<sup>22</sup> Las poblaciones de huéspedes

17 OMS, “First meeting of the IHR Emergency Committee”, 2009.

18 Deisy de Freitas Lima Ventura, “Pandemia e estigma: nota sobre as expressões ‘vírus chinês’ e ‘vírus de Wuhan’”, en Rosana Baeninger *et al.* (eds.), *Migrações Internacionais e a pandemia de covid-19*, Campinas, Unicamp, 2020.

19 David M Morens, Jefferi K Taubenberger y Anthony S Fauci, “The persistent legacy of the 1918 influenza virus”, en *New England Journal of Medicine*, vol. 361, núm. 3, 2009, pp. 225-229.

20 Gavin J Smith *et al.*, “Origins and evolutionary genomics of the 2009 swine-origin H1N1 influenza A epidemic”, en *Nature*, N° 459, 2009, pp. 1122-1125.

21 Véase, por ejemplo, Bernice Wuethrich, “Infectious disease. Chasing the fickle swine flu”, en *Science*, vol. 299, N° 5612, 2003, pp. 1502-1505.

22 Rob Wallace, *Pandemia e agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência*, San Pablo, Elefante, 2020.

muy densas, resultantes de la urbanización y la agricultura, pueden impulsar la evolución de parásitos más virulentos y, en algunos casos, el desarrollo de poblaciones de huéspedes más resistentes. Esto se debe a que las actividades humanas que reducen la diversidad genética o imponen un estrés a los hospederos pueden perjudicar su capacidad de adaptación a las amenazas de la enfermedad, mientras que las respuestas evolutivas de los parásitos pueden frustrar los esfuerzos de gestión y control biológico de la enfermedad.<sup>23</sup> Por ende, se ha creado un ecosistema global, dominado por el ser humano, que sirve como un verdadero *playground* para la aparición y el cambio de huésped de los virus animales,<sup>24</sup> en especial los virus genéticamente propensos a errores y que evolucionan en una velocidad vertiginosa, hecho que explica que aparezca cada vez más la zoonosis.<sup>25</sup> El monocultivo intensivo, tanto en la pecuaria como en la agricultura, impulsa además la deforestación y otras empresas que aumentan el alcance taxonómico del desbordamiento de patógenos de los animales salvajes a los de la pecuaria, y de estos a los trabajadores del sector.<sup>26</sup>

Por lo tanto, en 2009, cuando surgieron los primeros brotes de la gripe AH1N1 entre humanos en América del Norte, el primer nombre atribuido a la enfermedad fue el de “gripe suina”. Varios países prohibieron la impor-

23 Mary A. Rogalski *et al.*, “Human drivers of ecological and evolutionary dynamics in emerging and disappearing infectious disease systems”, en *Philosophical Transactions Biological Sciences of The Royal Society Publishing*, vol. 372, N° 1712, 2017, disponible en línea: <<https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rstb.2016.0043>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

24 David M Morens, Peter Daszak y Jeffery K Taubenberger, “Escaping Pandora’s box - Another novel coronavirus”, en *The New England Journal of Medicine*, vol. 382, N° 14, 2020, p. 1293.

25 Las zoonosis o enfermedades zoonóticas “son enfermedades que se transmiten de los animales –a saber, el ganado, la fauna silvestre y los animales domésticos– a las personas y viceversa. Pueden acarrear graves riesgos para la salud humana y animal y pueden tener efectos de largo alcance en las economías y los medios de subsistencia. Por lo general, se propagan en la interfaz hombre-animal-medio ambiente, donde las personas y los animales interactúan entre sí en su entorno común. [...] se pueden transmitir por medio de los alimentos, el agua o los vectores, por contacto directo con animales o, indirectamente, por fómites o contaminación ambiental. [...] abarcan: los eventos y emergencias de enfermedades zoonóticas; las zoonosis endémicas; las zoonosis nuevas o emergentes; otras amenazas en la interfaz hombre-animal-medio ambiente, como las relativas a la resistencia a los antimicrobianos, la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria”, OMS, FAO y OIE, *Adopción de un enfoque multisectorial “Una Salud” Guía tripartita para hacer frente a las enfermedades zoonóticas en los países*, Ginebra, OMS, 2019.

26 Rob Wallace, *op. cit.*

tación de cerdos y productos porcinos, o destruyeron sus rebaños, como había ocurrido en otras crisis —entre 2003 y 2007, por ejemplo, más de 20 países de Asia, África y Europa registraron casos de gripe aviar en animales, lo que ocasionó el sacrificio de aproximadamente 1,5 millones de aves para evitar la propagación del virus—.<sup>27</sup>

A causa de presiones del sector porcino, la OMS, la FAO y la OIE han acordado oficialmente cambiar el nombre de la enfermedad a gripe o Influenza AH1N1. El cambio minimizó el impacto negativo de la interrupción del comercio que afectó no solo a grandes productores, sino también a los pequeños productores de todo el mundo.<sup>28</sup> Sin embargo, los aspectos positivos de la nueva denominación deben ser matizados por el encubrimiento del verdadero origen de la enfermedad, que fomenta la idea de que la gripe es un problema biomédico, aislado de los procesos sociopolíticos y económicos de los cuales resulta. Subyace entonces cierta decisión política de “eliminar la responsabilidad que cabe a un modo de producción pecuaria riesgosa, responsabilizando en su lugar al individuo que potencialmente incurre en conductas de riesgo”.<sup>29</sup>

Más allá de las formas globalizadas de producción, la dimensión alcanzada por la emergencia del virus ébola en África Occidental (2014-2015) plantea, de manera más amplia, la cuestión de la degradación ambiental. La fiebre hemorrágica por el virus del ébola es una zoonosis que se transmite accidentalmente por contacto directo con animales infectados, vivos o muertos.<sup>30</sup> En esta región, como en tantas otras del planeta, la pobreza empuja a las personas cada vez más a ampliar su gama de actividades para sobrevivir. Como consecuencia, se adentran en la selva para ampliar la variedad de especies y el territorio disponible para la caza, o en busca de madera para producir carbón vegetal o de minerales para extracción, lo que aumenta su riesgo de exposición al virus ébola y a otros patógenos.<sup>31</sup>

27 Cláudia R. Andrade *et al.*, “Gripe aviária: a ameaça do século XXI”, en *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, vol. 35, N° 5, 2009, p. 470.

28 Bernard Vallat, “Flu: no sign so far that the human pandemic is spread by pigs”, en *Nature*, vol. 460, 2009, p. 683.

29 Anahi Sy y Hugo Spinelli, “Dimensiones políticas de una epidemia: el caso de la gripe A (H1N1) en la prensa escrita de Argentina”, en *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 32, N° 3, 2016.

30 Xavier Pourrut *et al.*, “The natural history of ebola virus in Africa”, en *Microbes Infect*, vol. 7, N° 7-8, 2005, pp. 1005-1014.

31 Daniel Bausch y Lara Schwarz, “Outbreak of ebola Virus Disease in Guinea: Where Ecology Meets Economy”, en *PLOS Neglected Tropical Diseases*, 2014, disponible en línea: <<https://journals.plos.org/plosntds/article?id=10.1371/journal.pntd.0003056>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

En el epicentro del brote de ébola, hubo un significativo cambio ambiental mediado por el hombre. La ciencia ha avanzado en la demostración del vínculo entre los patrones de cambio de uso del suelo y los registros de brotes de ébola en África Occidental y Central, y concluye que estos últimos se produjeron principalmente en las áreas más afectadas por la deforestación.<sup>32</sup> Por ejemplo, la floresta guineana que rodea las zonas del brote—que se destaca por su biodiversidad y representa una cuarta parte de toda la fauna de mamíferos africanos— ha sufrido una dramática invasión humana, lo que significó una pérdida cumulativa de foresta estimada entre el 83 y el 86%, resultando en un paisaje ahora dominado por mosaicos de agricultura y floresta.<sup>33</sup> Estos cambios ambientales propician potencialmente una exposición directa a murciélagos frugívoros infectados por ébola, engendrando posibles vías de transmisión que no dependen solo de la exposición a la carne de caza, sino incluso en zonas más urbanas, como jardines en las ciudades cercanas a los bosques.

La emergencia relacionada al síndrome congénito del virus zika, a su vez, pone de relieve el tema del cambio climático. La enfermedad causada por este virus es una de las arbovirosis transmitidas por el mosquito *Aedes aegypti*, así como el dengue y la chikungunya. Los cambios climáticos ocasionan, entre otros factores, la alteración de los ciclos de las lluvias y la suba de las temperaturas, con el potencial crecimiento de las poblaciones de mosquitos y de su capacidad vectorial.<sup>34</sup> Por ejemplo, al causar inundaciones, contribuyen al deterioro de estructuras públicas y privadas, como caminos, viviendas, escuelas y centros de salud, lo que se traduce en un incremento de sitios de reproducción para mosquitos, el desplazamiento y hacinamiento de personas afectadas y dificultades de acceso a servicios de salud.<sup>35</sup> Además,

32 Véanse, por ejemplo, Maria Cristina Rulli *et al.*, “The nexus between forest fragmentation in Africa and ebola virus disease outbreaks”, en *Scientific Reports*, vol. 7, N° 1, 2017, p. 41613; Jesús Olivero *et al.*, “Recent loss of closed forests is associated with ebola virus disease outbreaks”, en *Scientific Reports*, vol. 7, N° 1, 2017, p. 14291, y Jesús Olivero *et al.*, “Human activities link fruit bat presence to ebola virus disease outbreaks”, en *Mammal Review*, vol. 50, N° 1, 2020, pp. 1-10.

33 Alexander Kathleen *et al.*, “What factors might have led to the emergence of ebola in West Africa?”, en *PLOS Neglected Tropical Diseases*, 2015, disponible en línea: <<https://journals.plos.org/plosntds/article?id=10.1371/journal.pntd.0003652>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

34 Hales Simon *et al.*, “Potential effect of population and climate changes on global distribution of dengue fever: an empirical model”, en *The Lancet*, vol. 360, N° 9336, 2002, pp. 830-834.

35 María López-Latorre y Marco Neira, “Influencia del cambio climático en la biología de *Aedes aegypti* (Diptera Culicidae) mosquito transmisor de arbovirosis

impulsado por los cambios climáticos, el futuro crecimiento de la población humana tenderá a concentrarse de forma desproporcionada en zonas en las cuales los vectores transmisores ya estarán establecidos. Esto puede provocar un gran aumento de la población mundial en riesgo de contraer enfermedades transmitidas por estas especies: se estima que en el año 2050 alrededor de la mitad de la población mundial se encontrará en esta situación.<sup>36</sup> Más allá de los cambios climáticos, existen otros factores socioeconómicos, con una importante influencia en lo ambiental, que afectan a la distribución de los mosquitos, como el uso de recipientes para almacenar agua y el uso de aire acondicionado, la calidad de las viviendas y la tasa de urbanización.<sup>37</sup>

Aunque breve e incompleto, este panorama de los orígenes ambientales de tres de las emergencias anteriores al covid-19 demuestra la sujeción de estas crisis sanitarias a determinantes ambientales de largo alcance en el tiempo y en el espacio. Por lo tanto, las emergencias pueden tener inicio en cualquier lugar del mundo y en cualquier momento, independientemente de la intención o de la negligencia específicas de uno o más Estados, grupos o individuos. El rescate de las emergencias precedentes plantea asimismo los desafíos de la sostenibilidad en el campo de la salud global.

### 3. EL DÉFICIT DE SOSTENIBILIDAD DE LAS RESPUESTAS A LAS EMERGENCIAS

Cuando se declaró la emergencia relativa al covid-19, en enero de 2020, la opinión pública y una significativa parte de los miembros de los gobiernos nacionales y locales, en todo el mundo, ignoraba la vigencia simultánea de otras dos emergencias: la propagación del poliovirus salvaje y el ébola en la República Democrática del Congo. Dos años después del inicio de la pandemia, la persistencia de esta ignorancia es flagrante, y actúa en detrimento del necesario debate sobre el carácter sostenible de las respuestas a las emergencias.

---

humanas”, en *Revista Ecuatoriana de Medicina y Ciencias Biológicas*, vol. 37, N° 2, 2016, pp. 11-21.

36 Moritz Kraemer *et al.*, “Past and future spread of the arbovirus vectors *Aedes aegypti* and *Aedes albopictus*”, en *Nature Microbiology*, vol. 4, 2019, pp. 854-863.

37 Moritz Kraemer *et al.*, “The global distribution of the arbovirus vectors *Aedes aegypti* and *Ae. Albopictus*”, en *eLife*, 2015, disponible en línea: <<https://elifesciences.org/articles/08347>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

Empezando por el poliovirus, al declarar una emergencia en mayo de 2014, la OMS consideró que su propagación constituía un evento extraordinario que podría llevar al fracaso de la estrategia mundial de erradicación de una de las enfermedades más graves prevenibles mediante vacunación.<sup>38</sup> Desde 1988, la OMS lidera una Iniciativa de Erradicación Mundial de la Poliomieltis (IEMP) que ya aseguró la vacunación de más de 2.500 millones de niños en 200 países.<sup>39</sup> Se trata de una asociación público-privada dirigida por gobiernos nacionales que actualmente cuenta con seis asociados principales: la OMS, la Asociación Rotaria Internacional, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de Estados Unidos, el UNICEF, la Fundación Bill y Melinda Gates y la Alianza Gavi para las Vacunas.

En el momento de la declaración de emergencia por la OMS, en 2014, el riesgo de propagación del poliovirus se extendía por diez Estados: Afganistán, Camerún, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Iraq, Israel, Nigeria, Pakistán, República Árabe Siria y Somalia. Treinta reuniones después, en noviembre de 2021, el Comité de Emergencia de la OMS presentaba una estratificación de los riesgos de propagación internacional del virus en tres categorías que involucraban a 35 Estados, en la que Afganistán, Pakistán, Madagascar y Yemen se encontraban en una situación de mayor riesgo.<sup>40</sup>

La persistencia por casi ocho años de una declaración de emergencia hunde cualquier definición posible de sostenibilidad, y pone en tela de juicio el carácter extraordinario de un evento y la eficiencia del mecanismo internacional de respuesta. La relación entre conflictos armados y emergencia o reemergencia del poliovirus está bastante establecida: la inseguridad, el daño a los sistemas de salud y a las infraestructuras sanitarias, el agotamiento de los recursos humanos, el desplazamiento masivo y constante de personas afectadas por los conflictos son algunos de los factores influyentes.<sup>41</sup> Se puede deducir que la comunidad mundial subestimó la

38 OMS, “Declaración de la OMS sobre la reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional para examinar la propagación internacional de poliovirus”.

39 Iniciativa de Erradicación Mundial de la Poliomieltis (IEMP), disponible en: <<https://polioeradication.org/polio-today/history-of-polio/>>.

40 OMS, “Statement of the Thirtieth Polio IHR Emergency Committee”.

41 Véanse, por ejemplo, Tangermann Rudolf *et al.*, “Eradication of poliomyelitis in countries affected by conflict”, en *Bulletin WHO*, vol. 78, Nº 3, 2000, pp. 330-338; Alison Norris *et al.*, “Crippling Violence: Conflict and Incident Polio in Afghanistan”, en *PLOS ONE*, 2016, disponible en línea: <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0149074>> [consultado el 22 de marzo de 2022]; Luma Akil y Anwar Ahmad, “The recent outbreaks and reemergence of

importancia de los elementos políticos, sociales y económicos en los contextos involucrados al fijar el objetivo de erradicación de la poliomielitis, y concentró sus esfuerzos en la respuesta farmacéutica.<sup>42</sup> Así, las inversiones del campo de la salud global se orientaron, en gran medida, hacia el suministro de vacunas y el trabajo con los gobiernos asociados, con niveles comparativamente bajos de apoyo a los sistemas de salud o a las asociaciones civiles, lo que dio lugar no solo al fracaso en la erradicación de la enfermedad sino también a iniquidades constantes en materia de inmunización en las zonas afectadas por los conflictos.<sup>43</sup>

No obstante, el caso del poliovirus ofrece un pequeño pero simbólico ejemplo de lo que se puede lograr en materia de sostenibilidad de las respuestas a las emergencias. De hecho, algunos centros de operaciones de emergencia contra la poliomielitis han sido adaptados para actuar en la respuesta contra el covid-19, sobre todo en Pakistán y Nigeria, a través de la vigilancia, el rastreo de contactos y el transporte de muestras, el suministro de jabón y desinfectante de manos, la distribución de materiales de capacitación para el personal médico y el personal de primera línea, y la participación de la comunidad en las medidas de mitigación.<sup>44</sup>

Pasemos a la segunda emergencia del ébola, declarada en julio de 2019 con epicentro en la República Democrática del Congo. Después de evocar un importante debate sobre las disfunciones del mecanismo de declaración de emergencias del RSI,<sup>45</sup> esta emergencia fue completamente ensombrecida por la pandemia de covid-19 y considerada extinta en junio de 2021.<sup>46</sup> La

---

poliovirus in war and conflict-affected areas”, en *International Journal of Infectious Diseases*, vol. 49, 2016, pp. 40-46.

42 Olakunle Alonge, “What can over 30 years of efforts to eradicate polio teach us about global health?”, en *BMC Public Health*, vol. 20, 2020, p.1177.

43 John Grundy y Biggs Beverley-Ann, “The impact of conflict on immunisation coverage in 16 countries”, en *International Journal of Health Policy and Management*, vol. 8, N° 4, 2019, pp. 211-221.

44 OMS, “IEMP. Estrategia de erradicación de la Poliomielitis 2022–2026: el cumplimiento de una promesa”, Ginebra, OMS, 2021, p. XIV.

45 Véanse sobre todo Mark Eccleston-Turner y Adam Kamradt-Scott Adam, “Transparency in IHR emergency committee decision making: the case for reform”, en *BMJ Global Health*, vol. 4, N° 1, 2019, disponible en línea: <<https://gh.bmj.com/content/4/2/e001618>> [consultado el 24 de marzo de 2022], y David Fidler, “To declare or not to declare: the controversy over declaring a Public Health Emergency of International Concern for the ebola outbreak in the Democratic Republic of the Congo”, en *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, vol. 14, N° 2, 2019, pp. 287-330.

46 OMS, “Final Statement on the 8th meeting of the International Health Regulations (2005)”, Ginebra, 26 de junio de 2020.

crisis del ébola de 2014-2015 había sido un *turning point* del campo de la salud global por diferentes razones; entre ellas, la intensa crisis en las elecciones de medio mandato de Estados Unidos,<sup>47</sup> el lanzamiento del Agenda de Seguridad Sanitaria Global (GHSA, por su sigla en inglés) por el gobierno de Barak Obama, que no solo adoptó un abordaje de las emergencias de salud orientado por los temas de seguridad, sino que también instituyó un ámbito claramente rival al mecanismo del RSI.<sup>48</sup> La pérdida de protagonismo de la OMS en la respuesta a la emergencia se ha hecho patente en septiembre de 2014, cuando el entonces Secretariado General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, creó la primera “misión sanitaria de urgencia” de la historia, la Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola (UNMEER, por su sigla en inglés), con el beneplácito del Consejo de Seguridad<sup>49</sup> y de la Asamblea General,<sup>50</sup> que consideraron la epidemia de ébola como una amenaza para la paz y la seguridad mundial. Tras las evidentes disfunciones de la tardía respuesta internacional al ébola, emanaron numerosas recomendaciones para las organizaciones internacionales y los Estados por parte de diferentes paneles de alto nivel.<sup>51</sup> Algunas de ellas fueron

- 47 Véanse, por ejemplo, las extraordinarias contribuciones de Craig Spencer, “Having and fighting ebola - public health lessons from a clinician turned patient”, en *The New England Journal of Medicine*, vol. 372, Nº 12, 2015 1089-1091; y Gregg Gonsalves y Peter Staley, “Panic, Paranoia and Public Health - The AIDS Epidemic’s Lessons for ebola”, en *The New England Journal of Medicine*, vol. 371, Nº 25, 2014, pp. 2348-2349.
- 48 Véase, por ejemplo, Paranjape Suman y Franz David, “Implementing the global health security agenda: lessons from global health and security programs”, en *Health Security*, vol. 13, Nº 1, 2015, pp. 9-19.
- 49 ONU, Consejo de Seguridad, “Resolution 2177 adopted by the Security Council at its 7268th meeting, on 18 September 2014”, Washington DC, ONU, 2014.
- 50 ONU, Asamblea General, “Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2014. 69/1. Measures to contain and combat the recent ebola outbreak in West Africa”, Washington DC, ONU, 2014, disponible en línea: <[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/1](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/1)> [consultado el 25 de marzo de 2022].
- 51 Entre los más importantes se destacan el Informe Stocking (“Report of the Ebola Interim Assessment Panel”, Ginebra, julio de 2015); el Informe del Comité de Examen sobre el papel del RSI (2005) en el brote de ébola y la respuesta que se le ha dado (OMS, “Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005)”, A69/21, Ginebra, 2016); el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Respuesta Mundial a las Crisis Sanitarias de Naciones Unidas (Asamblea General, “Proteger a la humanidad de futuras crisis sanitarias”, A/70/723, febrero de 2016); el Informe de la Comisión Independiente Harvard-LSHTM (Suerie Moon *et al.*, “Will ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to ebola”, en *The Lancet*, vol.

acatadas en un proceso de reforma de la OMS que resultó en el incremento de iniciativas para la preparación de los Estados, del intercambio de datos y de la inversión internacional en la investigación de vacunas.<sup>52</sup>

¿Cómo se explica entonces que apenas cuatro años después se declare una nueva emergencia en el continente africano? La República Democrática del Congo presenta, además, impresionantes semejanzas con los Estados que fueron epicentro de la emergencia de 2014-2015 (Guinea, Liberia y Sierra Leona), tanto estructurales como coyunturales, en lo que atañe a los orígenes ambientales de la crisis, incluso en materia de conflictos armados.<sup>53</sup>

El déficit de sostenibilidad de la respuesta internacional a las emergencias —que se acaba de demostrar por intermedio de dos ejemplos entre los tantos que existen— es cabalmente reconocido por los actores del campo de la salud global. Para los fines de este capítulo, el principal abordaje que se subraya en esta materia es el llamado “enfoque multisectorial *Una Salud*” (en inglés, *One Health*), liderado por la OMS junto con la FAO y la OIE, conocidas colectivamente en el marco de esta iniciativa como “asociación tripartita”. *Una Salud* se define como “un enfoque colaborativo, multidisciplinario y multisectorial<sup>54</sup> que puede hacer frente a las amenazas sanitarias urgentes, en curso o eventuales en la interfaz hombre-animal-medio ambiente en los ámbitos subnacional, nacional, mundial y regional”.<sup>55</sup> Aunque este abordaje no sea novedoso, se ha desarrollado en el ámbito multilateral sobre todo a partir de 2008, gracias al protagonismo de la asociación tripartita.<sup>56</sup>

Los documentos relativos a *Una Salud* reconocen que el enfoque “se ha aplicado de manera eficaz en algunos países para hacer frente a la amenaza planteada en un determinado momento por una enfermedad zoonótica; luego, una vez pasada la emergencia, se le ha abandonado”, y que “para

---

386, N° 10009, 2015, pp. 2204-2221, y el Informe de la Academia de Medicina Norteamericana (“Commission on a Global Health Risk Framework for the Future. The neglected dimension of global security: a framework to counter infectious disease crises”, Washington, DC, National Academy of Medicine, enero de 2016).

52 Anna Bezruki y Suerie Moon, “Post-covid reforms: can we avoid fighting the last war?”, en *BMJ*, 2021, disponible en línea: <<https://www.bmj.com/content/373/bmj.n1184.abstract>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

53 Paul Shears y Carrie Garavan, “The 2018/19 Ebola epidemic the Democratic Republic of the Congo (DRC): epidemiology, outbreak control, and conflict”, en *Infection Prevention in Practice*, vol. 2, N° 1, 2020.

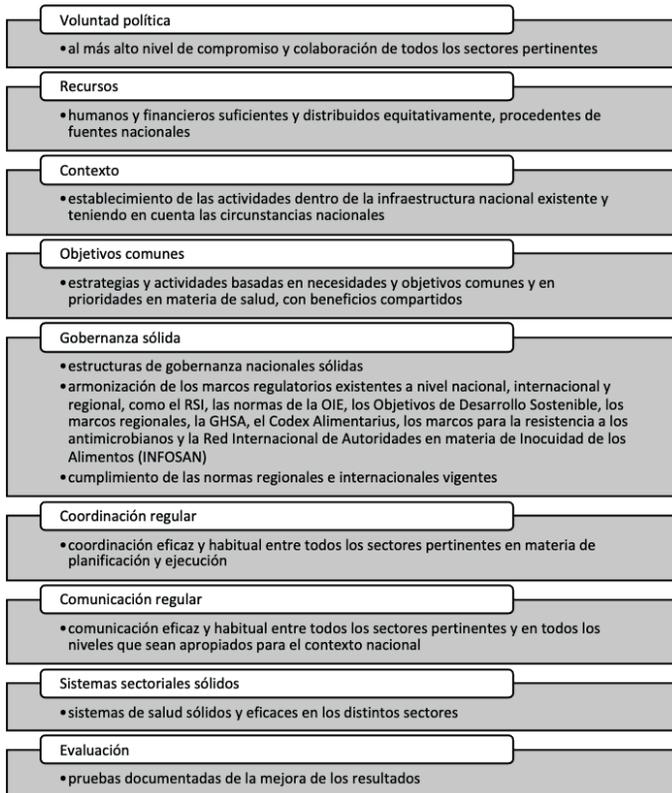
54 Sobre todo entre los sectores de la salud humana, la sanidad animal y el medio ambiente.

55 OMS, FAO y OIE, *op. cit.*

56 Brianna R. Evans y Frederick A. Leighton, “A history of One Health”, en *Revue Scientifique et Technique*, vol. 33, N° 2, 2014, pp. 413-420.

garantizar la eficacia de la ejecución de las actividades de control de las enfermedades zoonóticas, este enfoque ha de aplicarse de manera regular y sostenible”.<sup>57</sup> Para que esto sea posible, apunta a los “factores clave” de la sostenibilidad (figura 1).

**Figura 1.** Factores clave de la sostenibilidad del enfoque *Una Salud* según la asociación tripartita<sup>58</sup>



Pese a la importancia del reconocimiento de los determinantes ambientales y del déficit de sostenibilidad de la respuesta internacional a las emer-

<sup>57</sup> OMS, FAO y OIE, *op. cit.*

<sup>58</sup> Fuente: elaborado por la autora sobre la base de OMS, FAO y OIE, *op. cit.*  
Adopción de un enfoque multisectorial “Una Salud” Guía tripartita para hacer frente a las enfermedades zoonóticas en los países. Ginebra, 2019, pp. 5-6.

gencias, este enfoque presenta límites que ponen en riesgo el futuro de la salud global. Llama la atención la ausencia absoluta de referencia a los derechos humanos y a la democracia. Cuando se refiere a los marcos regionales, en el factor relativo a la gobernanza, el documento presenta como ejemplo las normas de la *Asia Pacific Strategy for Emerging Diseases and Public Health Emergencies* (APSED III), la Unión Europea, la Organización Panamericana de la Salud (OPAS) y la African Union - Interafrican Bureau for Animal Resources (AU-IBAR). Excluye así las potenciales contribuciones de los sistemas regionales de protección a los derechos humanos. Entre ellos, se destaca el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH). En el caso del covid-19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha ofrecido, de forma pionera, parámetros de un enfoque de derechos humanos ante la pandemia, al orientar la respuesta de los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de tres resoluciones seminales. La primera interpreta las obligaciones convencionales de los Estados ante la crisis sanitaria, ofreciendo un verdadero marco de referencia para las respuestas nacionales; la segunda aborda en detalle los derechos de las personas con covid-19, sus familias y cuidadores; mientras que la tercera trata la espinosa cuestión del acceso a las vacunas.<sup>59</sup> Otras contribuciones del SIDH se han destacado, entre ellas las medidas cautelares que han sido adoptadas.<sup>60</sup>

Centrado en los sistemas de vigilancia y basado en la forma jurídica de las buenas prácticas, *Una Salud* tampoco alcanza las cuestiones ambientales suscitadas por las perturbaciones ecosistémicas, que provocaron el surgimiento o resurgimiento de virus y bacterias.<sup>61</sup> Algunos autores perciben las formas dominantes de la cooperación internacional en salud como una especie de permuta que daría a las organizaciones sanitarias internacionales el derecho de vigilar a las poblaciones de los países en desarrollo en busca de brotes que puedan amenazar a los países ricos.<sup>62</sup>

59 Leandro Viegas, Deisy de Freitas Lima Ventura y Miriam Ventura, “The proposal for an international convention on the response to pandemics: in defense of a human rights treaty for global health”, en *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 38, N° 1, 2022, e00168121.

60 Véanse los detalles sobre todo en Flavia Piovesan y Mariela Morales Antoniazzi, “Interdependencia e indivisibilidade de los derechos humanos: Una nueva mirada frente al Covid-19”, en Mariela Morales Antoniazzi (ed.), *op. cit.*

61 Frédéric Keck, *Signaux d’alerte – Contagion virale, justice sociale, crises environnementales*, París, Desclée de Brouwer, 2020.

62 Andrew Lakoff, “Two Regimes of Global Health”, en *Humanity*, vol. 1, N° 1, 2010, p. 59.

Cabe subrayar que el campo de la salud global surge a partir de un desplazamiento de marcos anteriores, como la “medicina tropical” del período colonial y la “salud internacional” (como suele ser llamada la cooperación entre Estados en la posguerra), donde dos grandes perspectivas se han enfrentado históricamente, y siguen contraponiéndose en la actualidad.<sup>63</sup> La primera está vinculada a la medicina social que promueve intervenciones integrales, da importancia a la participación de la comunidad, considera a los sanitaristas como agentes de cambio social y la salud como derecho humano; la segunda es una perspectiva tecnocrática, realizada por una elite de especialistas que consideran la mejora de la salud como una forma de controlar brotes epidémicos, suministrar una atención hospitalaria asistencial y contribuir para el desarrollo económico en una sociedad liberal.<sup>64</sup> Mientras que la segunda es tecnocrática, tiende a percibir la salud como un gran mercado y prioriza las respuestas verticales a enfermedades específicas, la primera está centrada en la necesidad de reformas estructurales que promuevan la salud y aborden las causas que determinan la incidencia de las enfermedades. Las respuestas verticales se originan en el colonialismo, a partir del concepto de “bala mágica”, una especie de medicamento milagroso que permitiría intervenciones muy específicas y centradas en la enfermedad, sin tener en cuenta el contexto social.<sup>65</sup> La continuidad de la búsqueda de la “bala mágica” se inscribe en el proceso de “farmaceutización” de la salud global, cuyas políticas giran en torno a las tecnologías farmacéuticas.<sup>66</sup>

63 Marcos Cueto, *Saúde Global: uma breve história*, Río de Janeiro, Fiocruz, 2015.

64 Marcos Cueto, “El legado de Alma-Ata, 40 años después”, en *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 16, N° 3, 2018, p. 45.

65 Auriane Guilbaud, “The International Health System and the ebola epidemic”, en *Books and Ideas*, 2015, disponible en línea: <<https://booksandideas.net/The-International-Health-System-and-the-Ebola-Epidemic.html>> [consultado el 25 de marzo de 2022]. El origen de esta expresión se encuentra en el enfoque sistemático del desarrollo de fármacos de Paul Ehrlich, base de la farmacología moderna, y abrió paso para la orientación de las investigaciones (y por derivación la actuación en salud pública) de un fármaco completamente específico para determinado objetivo, sin producir efectos tóxicos adicionales, aplicable en general a todo tipo de patologías, aunque el área principal de su investigación seguía siendo las enfermedades infecciosas, véase Peter Valent *et al.*, “Paul Ehrlich (1854-1915) and his contributions to the foundation and birth of translational medicine”, en *Journal of Innate Immunity*, vol. 8, N° 2, 2016, pp. 111-120.

66 João Biehl, “Pharmaceuticalization: AIDS treatment and global health politics”, en *Anthropological Quarterly*, vol. 80, N° 4, 2007, pp. 1083-1126.

A favor de la primera vertiente, a menudo referida como la de los “determinantes sociales de salud”,<sup>67</sup> se constata que la trayectoria de la salud global coincide con la expansión del neoliberalismo, traducido más recientemente en políticas de austeridad que buscan reducir la inversión pública en salud y privarla de la condición de bien común, degradando los indicadores de salud dondequiera que se apliquen.<sup>68</sup> En la misma dirección, la pandemia del covid-19 no ha sido capaz de revertir el fenómeno global de ausencia de prioridad política para la salud y de paulatina privatización de las políticas públicas de salud.<sup>69</sup> En las arenas de la salud global, una gran variedad de agentes públicos y privados manejan programas impulsados por intereses igualmente variados y no siempre claros, en los cuales no es raro que las demandas de los donantes se superpongan a las prioridades de los supuestos beneficiarios de la cooperación.<sup>70</sup>

Por todo ello, aunque se preocupe por la sostenibilidad de las acciones de preparación de las emergencias, *Una Salud* –así como otras iniciativas del campo– se inscribe más bien en la temporalidad más corta de las urgencias que en la “temporalidad larga de las ecologías amenazadas”, donde se está “destruyendo los ambientes en que los seres humanos han coevolucionado con otros animales y microbios”.<sup>71</sup>

#### 4. CONTRIBUCIONES DE LAS EMERGENCIAS ANTERIORES A LA REFLEXIÓN SOBRE EL TEST DEMOCRÁTICO

En un documento reciente, Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi han inventariado con maestría los riesgos engendrados por las respuestas nacionales al covid-19 que implican para la

67 Véase, por ejemplo, OMS, “Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Subsana las desigualdades en una generación”, Ginebra, OMS, 2008.

68 João Nunes, “The covid-19 pandemic: securitization, neoliberal crisis, and global vulnerabilization”, en *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 36, Nº 5, 2020, disponible en línea: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32402005/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

69 DOMINIQUE Kerouedan, “La pandémie du covid-19: enjeux et solutions” (2021) *RAMSES* 40, disponible en línea: <<https://www.ifri.org/fr/publications/ramses/contributions-ramses/dossier-ramses-2021-santeclimat-covid-19>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

70 João Biehl y Adriana Petryna (eds.), *When People Come First: Critical Studies in Global Health*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2013.

71 Frédéric Keck, *Les sentinelles des pandémies*, Bruselas, Zones Sensibles, 2021.

democracia y el Estado de derecho. Los autores plantean que el *ius commune* sobre los estados de excepción en América Latina, sobre todo el derecho interamericano, constituye un punto de referencia fundamental en el proceso de resistencia frente a las amenazas a la democracia y a los derechos humanos en la región.<sup>72</sup>

Esta sección del capítulo tiene, por lo tanto, el objetivo de ofrecer una breve y modesta contribución a esta reflexión. Rescata algunos ejemplos poco debatidos en el contexto del covid-19, recogidos en las respuestas a las emergencias precedentes que, potencialmente, han hecho daño a la democracia y a los derechos humanos, por ellos mismos o por sus efectos. Se trata simplemente de demostrar que el enfoque “ciclotímico” de las emergencias repercute también sobre esta esfera, y favorece el ocultamiento tanto de violaciones de derechos humanos como de la erosión de la democracia ya ocurrida en crisis sanitarias anteriores. De la misma manera, se constata que el déficit de sostenibilidad de las respuestas, sobre todo de una concepción de respuesta que va más allá de los aspectos biomédicos y epidemiológicos, dificulta la superación de su impacto negativo sobre la democracia y los derechos humanos.

Empecemos por una de las más frecuentes formas de singularización de la pandemia de covid-19, que es la referencia al confinamiento obligatorio de personas determinado por las autoridades estatales como si se tratara de una novedad histórica. Al contrario, más allá de los orígenes medievales de las medidas cuarentenarias, las emergencias del siglo XXI ofrecen numerosos ejemplos de estas prácticas. Durante la pandemia de gripe AH1N1 en México, en abril de 2009, se anunció la suspensión de clases en todas las instituciones de enseñanza, desde el preescolar hasta la educación superior, en el Distrito Federal y el Estado de México, entre otras medidas que incluyeron el cierre temporal de establecimientos como restaurantes, bares, salones de baile, discotecas, centros deportivos, cines y teatros.<sup>73</sup> Asimismo se impusieron cuarentenas en zonas de China y de Canadá durante el brote del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) de 2003 –anterior a la vigencia del RSI y, por lo tanto, a la creación de la

72 Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi, “La resistencia del Estado democrático de Derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19. Un enfoque desde el *ius commune*”, MPIL Research Paper N° 2020-35, 2020, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3702467](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3702467)> [consultado el 24 de marzo de 2022].

73 Margarita Estrada Iguíniz, “Convivencia forzada: Experiencias familiares durante la emergencia sanitaria por el virus de la influenza humana A (H1N1) en la ciudad de México”, en *Desacatos*, N° 32, 2010, p. 109.

categoría jurídica de la emergencia internacional de salud—, mientras que pueblos enteros de muchos países de África Occidental fueron puestos en cuarentena durante el brote de ébola de 2014.<sup>74</sup> Un cabal ejemplo de los efectos nefastos que las medidas restrictivas de circulación pueden causar cuando no son acompañadas de medidas de protección social es la cuarentena en condiciones inhumanas y degradantes adoptada por el gobierno de Liberia en el asentamiento de West Point, en Monrovia. Allí, las Fuerzas Armadas impidieron que la población saliera de un territorio donde faltaba agua, comida y estaba desprovisto de asistencia adecuada a la salud. De hecho, llegaron a disparar sobre los moradores para contenerlos. En Sierra Leona, a su vez, las denominadas “leyes antiébola”, aprobadas por el Parlamento, penalizaban, entre otras conductas, el hecho de no informar a las autoridades de la existencia de familiares o vecinos enfermos.<sup>75</sup> La memoria y el estudio sistemático de estas experiencias podría haber contribuido para prevenir efectos negativos de estas medidas de contención sobre la democracia y los derechos humanos.

Al mismo tiempo, en Estados Unidos, Kaci Hickox, enfermera de Médicos Sin Fronteras (MSF) que había regresado de Sierra Leona sin ningún síntoma de enfermedad, fue confinada primero en una tienda de campaña en condiciones que calificó de inhumanas,<sup>76</sup> y luego fue obligada a permanecer aislada en su casa bajo fuerte vigilancia policial. Un juez del estado de Maine, donde reside, levantó la cuarentena, pero mantuvo varias medidas que restringían sus libertades, entre ellas, la obligación de mantener una distancia mínima de aproximadamente un metro con otras personas. El magistrado, aun reconociendo la falta de base científica de su decisión, se justificó, sin embargo, en el hecho de que la gente tiene miedo [*fear*] y “sea o no racional ese miedo, está presente y es real”.<sup>77</sup> En el Reino Unido, el personal sanitario que regresó de los países afectados por la epidemia

74 Samantha Brooks *et al.*, “The psychological impact of quarantine and how to reduce it: Rapid review of the evidence”, en *The Lancet*, vol. 395, N° 10227, 2020, pp. 912-920.

75 Deisy de Freitas Lima Ventura y Vivian Holzacker, “Saúde global e direitos humanos: o primeiro caso suspeito de ebola no Brasil”, en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, N° 98, 2016, pp. 107-140.

76 “Nurse describes Ebola quarantine ordeal: ‘I was in shock. Now I’m angry’”, en *CNN Health*, 27 de octubre 2014, disponible en línea: <<https://edition.cnn.com/2014/10/26/health/new-jersey-quarantined-nurse/index.html>> [consultado el 23 de marzo 2022].

77 State of Maine, District Court - Fort Kent, State of Maine Department of Health and Human Services v. Kaci Hickox, Docket n. CV-2014-36, Order Pending Hearing, 31 de octubre de 2014, p. 3.

de ébola ha estado sujeto a restricciones de sus libertades básicas, como la prohibición de viajar en transporte público durante más de una hora, lo que llevó al doctor John Wright, epidemiólogo clínico de Bradford, a preguntar: “¿Por qué no se nos pone las máscaras y campanas de la peste?”<sup>78</sup>

En España, los derechos de los animales han sido cuestionados. En octubre de 2014, la enfermera española Teresa Romero se convirtió en la primera persona infectada por el ébola fuera de África. Mientras luchaba contra la muerte en el hospital Carlos III de Madrid, una multitud de protestas, con gran repercusión en las redes sociales y en los medios de comunicación, ocurría en apoyo de su mascota, el perro llamado Excalibur, cuyo sacrificio fue anunciado por las autoridades sanitarias.<sup>79</sup> Así, blandiendo carteles “Excalibur, el mundo está contigo”, cientos de activistas acamparon frente a la casa de Romero para tratar de impedir la llegada de los servicios veterinarios, sin éxito.

Pasando de la emergencia del ébola a la del síndrome congénito del virus zika, cuyo epicentro fue Brasil, en 2016, el primer aspecto a destacar es el hecho de que el objeto de la emergencia no ha sido la enfermedad causada por el virus, sino las malformaciones congénitas que fueron asociadas a esta infección, hasta entonces ignoradas por la ciencia. Así, aunque Brasil haya contado un millón y medio de casos de dengue en 2015, este episodio no se ha considerado una emergencia según el RSI, centrado en los riesgos de propagación internacional de las amenazas y no en su impacto sobre la salud de las poblaciones afectadas.

El segundo aspecto que merece ser subrayado en el caso del síndrome del zika es su transformación en un problema de seguridad, con la deflagración de una “guerra contra el mosquito” que ha convertido al *Aedes aegypti* en el mayor enemigo de la salud pública en Brasil. Este proceso de “securitización” ocultó el impacto desproporcional de la crisis sanitaria sobre las mujeres, no solo por la maternidad de niños portadores de malformaciones, sino también porque se les ha dicho “limpia tu casa y no te quedes embarazada”, en un claro desplazamiento de la responsabilidad

78 Tracy McVeigh, “NHS Ebola staff ‘insulted’ by UK travel ban - Volunteers’ anger at restrictions imposed on their return home from west Africa”, en *The Guardian*, 2014.

79 Daniel Catalan-Matamoros, “El contenido visual publicado en prensa durante una crisis sanitaria: El caso del Ébola, España 2014”, en *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, vol. 24, N° 2, 2020, disponible en línea: <<https://www.scielo.br/j/ics/a/3NzLbqcpdqcdqSLtRHSzJLn/abstract/?lang=pt>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

colectiva a la dimensión individual y femenina.<sup>80</sup> Más allá del impacto desproporcional de la crisis sobre las mujeres, esta victimizó especialmente a ciertas mujeres: este síndrome “tiene geografía y clase en Brasil”, pues las mujeres pobres y del nordeste han sido las principales afectadas (más del 72%), y ya conviven con el mosquito vector como parte de su vida cotidiana desde hace más de cuatro décadas.<sup>81</sup>

Sin embargo, mientras el gobierno federal promovía la guerra contra el mosquito, algunos actores sociales, con el apoyo de organizaciones internacionales, proponían otras formas de respuesta a la emergencia que hacían hincapié en los determinantes sociales de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.<sup>82</sup> La verdad es que, además de violar potencialmente los derechos de las mujeres, en el caso de que haya existido verdaderamente una guerra contra el mosquito en Brasil, el aumento vertiginoso de casos de enfermedades arbovirales de los últimos años comprueba que esta guerra se ha perdido.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El olvido de las emergencias anteriores al covid-19 no ocurre por casualidad. Este busca ocultar una realidad que, bajo el lenguaje típico del enfoque ciclotímico y de seguridad, podría ser descrita como el reconocimiento de que las “guerras” serán cada vez más frecuentes, los “daños colaterales” más imponentes y las “treguas” cada vez más cortas. Igualmente contribuye, como se ha demostrado, al desplazamiento de las cuestiones ambientales, sociales, políticas y económicas y al foco sobre los aspectos biomédicos de la respuesta.

El resultado de la singularización de la pandemia en curso evidencia que los déficits de sostenibilidad y democráticos, más allá de las pertinentes consideraciones éticas o jurídicas, son obstáculos incluso para el control efectivo de la propagación de la enfermedad. A la noción de la “bala mágica”

80 Véase, por ejemplo, Clare Wenham, *Feminist Global Health Security*, Oxford, OUP, 2021.

81 Debra Diniz, “Vírus Zika e mulheres”, en *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 32, N° 5, 2016, disponible en línea: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/4wsWG3TkLXVMqNNTdW3Jmck/?lang=pt>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

82 Deisy de Freitas Lima Ventura *et al.*, “A rights-based approach to public health emergencies: The case of the ‘More Rights, Less Zika’ campaign in Brazil”, en *Global Public Health*, vol. 16, 2021, p. 1576.

ya citada, que retrata con perfección la manera como son presentadas hoy las vacunas en el contexto del covid-19, se puede sumar la idea de “apartheid sanitario”, expresión utilizada por numerosos actores, incluso la OMS, para referir las inequidades en la distribución internacional de las vacunas. La significativa concentración de dosis de inmunizantes en los países desarrollados demuestra los límites de la respuesta de la comunidad internacional a la pandemia en curso en lo que se refiere a la sustentabilidad y a la democracia. Entre los riesgos derivados de esta forma de apartheid, el retraso o la falta de vacunación a nivel mundial podrá dar lugar a repetidos brotes epidémicos de covid-19 con mutaciones virales que pueden escapar a las vacunas; a la aparición de zonas endémicas de la enfermedad en distintos lugares del planeta, y a la reaparición de brotes que atraviesen las fronteras de los países vacunados.<sup>83</sup>

Sin embargo, las tecnologías farmacéuticas no solamente están lejos de poder evitar nuevas crisis, como también son insuficientes para dar una respuesta eficiente durante las crisis.<sup>84</sup> Por lo tanto, enfrentar las enfermedades del Antropoceno que se avecinan, sin tratar sus determinantes estructurales, incluso los ambientales y los que se refieren a la permanencia de la preparación holística e integral de los sistemas de salud, que incluyen los derechos humanos y las formas de participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas a las crisis sanitarias, nos condenará a un trabajo de Sísifo, que enfrentará amenazas a la democracia y la multiplicación de graves violaciones de los derechos humanos por el camino.

83 Heleno Corrêa y Alane Ribeiro, “Vacinas contra a COVID-19: a doença e as vacinas como armas na opressão colonial”, en *Saúde Debate*, vol. 45, N° 128, 2021, p. 5.

84 Katherine Hirschfeld, “Microbial insurgency: Theorizing global health in the Anthropocene”, en *The Anthropocene Review*, vol. 7, N° 1, 2020, p. 3.



## **2. El multilateralismo ante la pandemia: entre las inclemencias y las necesidades de transformación**

Bernabé Malacalza

### 1. INTRODUCCIÓN

América Latina inició la tercera década del siglo XXI con tres grandes y complejos desafíos: una gran depresión económica de arrastre, un creciente malestar ciudadano expresado en movilizaciones sociales y el impacto de una pandemia cuyo final es todavía incierto. Tanto por los problemas estructurales de índole social y económica como a raíz de la pandemia, en la región se experimenta un gran deterioro de las condiciones de vida que tiene como correlato manifestaciones subjetivas de malestar respecto de las democracias. Al mismo tiempo, se observa un ambiente geopolítico de crisis del multilateralismo regional, polarización y riesgo de balcanización. La región no solo ha perdido densidad diplomática o peso específico en foros internacionales, sino que por diferentes motivos parece hoy abocada a divergir cada vez más sobre temas de interés común en espacios multilaterales.

A pesar de esta fragilidad que caracteriza al multilateralismo en América Latina, cabe preguntarse por qué algunas organizaciones multilaterales mostraron un sorprendente desempeño ante la pandemia en el cuidado del bienestar de las personas, además de la coordinación de relaciones entre Estados. Irónicamente, esto sucedía al mismo tiempo en que furiosos negacionistas declaraban el fin del multilateralismo. Es evidente que era una exageración. Ni el multilateralismo estaba muerto entonces ni está floreciendo ahora. En ausencia de blancos y negros, la actualidad combina diferentes matices de gris. Después de todo, el multilateralismo sobrevive, pero está muy lejos de haberse reinventado. ¿A qué se debió este “mantenerse a flote” en aguas tormentosas? ¿Fueron todos los desempeños de las organizaciones multilaterales parejos? ¿Cómo fueron receptadas esas agendas en los ámbitos nacionales? ¿Incidieron en alguna propuesta de mejora a la calidad de las democracias?

Este capítulo intenta poner de manifiesto que las organizaciones multilaterales de América Latina, que incluyen organismos subsidiarios del sistema de Naciones Unidas y mecanismos subregionales, fueron conducto de una agenda de bienestar basada en un diagnóstico común sobre la pandemia y sobre el impacto negativo de las desigualdades sociales en el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Se examinan los aspectos más destacados de la respuesta multilateral y se constata, con apoyo en ese ejercicio, que la inercia organizacional es insuficiente para dar contenido sustantivo, sostenibilidad política y perdurabilidad a una agenda de bienestar si no se garantiza su apropiación en los niveles nacionales. Tenemos, entonces, un multilateralismo capaz de proporcionar fuentes normativas e institucionales para armonizar políticas de extensión de ciudadanía social, pero organizaciones gubernamentales con limitaciones para traducir ese “internacionalismo de bienestar” a los entornos locales.

El capítulo se organiza en cinco partes: en la primera, se examinan especificidades del multilateralismo; en la segunda, se reflexiona sobre el vínculo entre “multilateralismo de bienestar”, democracia y derechos humanos; en la tercera, se analiza comparativamente el desempeño durante la pandemia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de dos organizaciones subregionales: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur); y en la cuarta, se indaga sobre la recepción de la agenda multilateral en los niveles nacionales. A partir de ese diagnóstico, se plantean una serie de conclusiones en relación con el vínculo entre multilateralismo, democracia y derechos humanos.

## 2. MULTILATERALISMO CON ADJETIVOS

El presente texto parte de una premisa fundamental: el multilateralismo es resultado de la creciente interrelación entre los Estados y la necesidad de coordinar y administrar de manera conjunta una serie de intereses comunes que traspasan las fronteras, pero no agota su significado allí. Se espera mostrar que esto es correcto, pues el multilateralismo nace de distintas formas de colaboración y cooperación que se cristalizan a través de foros, conferencias o convenciones internacionales que posteriormente se traducen en la creación de estructuras permanentes (organizaciones regionales, comisiones internacionales, uniones administrativas, etc.). Generalmente, el análisis del multilateralismo se limita a esta función de espacio

de coordinación interestatal o de gobernanza global. Esta limitación ofrece la seguridad de un campo de indagación obviamente importante y en apariencia bien delimitado. Sin embargo, es con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial que las organizaciones internacionales se transforman en una parte integral de las relaciones internacionales y, de ser actores periféricos, pasan a ocupar un rol central en la sociedad internacional, configurando una dimensión preponderante, aunque a menudo ignorada: la preocupación por las necesidades materiales de los individuos, además de resolver conflictos entre Estados.<sup>1</sup>

Al reflexionar sobre el factor fundante del multilateralismo, Robert O. Keohane lo define de manera clara y concisa como “la coordinación de políticas nacionales en grupos de tres o más estados, a través de arreglos ad hoc o por medio de instituciones”.<sup>2</sup> Desde esta definición mínima, las instituciones multilaterales promueven la coordinación entre políticas nacionales de los Estados. Así, la coordinación puede tomar diferentes formas dentro de la institución multilateral, ya sea la creación de plataformas de intercambio de información (*information pooling*), la conformación de redes de expertos (*policy community*), la coordinación de mecanismos de respuesta a emergencias, la elaboración de agendas comunes de planificación prospectiva o el apuntalamiento de una acción colectiva interna y/o externa con visiones, planes, proyectos o fondos conjuntos. El conjunto de estas acciones configura la forma organizativa burocrática, en la que se les asignan roles profesionales específicos a los funcionarios o burócratas internacionales para dirigir y gestionar cada organismo multilateral.<sup>3</sup> Esta dimensión funcional del multilateralismo es una pieza importante del esquema de gobernanza entre Estados, pero una mejor comprensión del fenómeno requiere aproximarse cautelosamente a todo el complejo, intentando ver como otras dimensiones coconstituyen algunos de los fenómenos que se observan en la política multilateral. El internacionalista John G. Ruggie, en ese sentido, propone ir más allá de la definición convencional de Keohane porque oscurece la dimensión cualitativa de las instituciones multilaterales.<sup>4</sup>

1 Yousif El-Ghalayini, “Multilateralism: Theoretical perspectives on the policy framework”, en *Public Policy and Administration Research*, vol. 7, N° 11, 2017.

2 Robert O. Keohane, “Multilateralism: an agenda for research”, en *International Journal*, vol. 45, N°4, 1990. pp. 731-764.

3 *Ibid.*

4 John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the anatomy of an institution”, en *International Organization*, vol. 46, N° 3, 1992, pp. 561-598.

Desde el campo del análisis de políticas públicas, el estudio de la dimensión cualitativa del multilateralismo implica abordar narrativas, agendas y políticas que son promovidas por las organizaciones internacionales y regionales. Un argumento que Haas enfatiza es que las narrativas de la gobernanza multilateral pueden transferirse a políticas públicas a nivel nacional.<sup>5</sup> Por lo tanto, en un contexto de globalización y organizaciones supranacionales, si bien las políticas multilaterales pueden no ocupar el centro de las políticas públicas, están llamadas a influir directamente en la vida pública en diferentes áreas relacionadas, tales como la seguridad, el comercio, el medio ambiente, la agricultura, la protección social o la salud. Como sugiere McGinnis, las políticas multilaterales pueden cumplir un papel importante a nivel nacional a partir de los efectos que emanan de los principios y contenidos de esos acuerdos multilaterales hacia los gobiernos y ciudadanos.<sup>6</sup> El multilateralismo, en la definición de Ruggie, produce narrativas o principios generalizados que especifican conductas apropiadas para un tipo de acciones más allá de los intereses estratégicos.<sup>7</sup> Tenemos entonces resultados (narrativas, principios y políticas) y procesos (coordinación y toma de decisiones) que configuran al complejo multilateral y permiten clasificar las distintas formas de multilateralismo.

Las reflexiones precedentes sirven como índice de una preocupación de este capítulo: conocer en qué medida las instituciones multilaterales son responsables de guiar políticas de bienestar individual más allá de regular las relaciones interestatales. Esta práctica, que algunos llaman “internacionalismo de bienestar”, sugiere que el multilateralismo debería atender las necesidades materiales de los individuos, combinando elementos ideacionales o narrativos e instrumentales o institucionales.<sup>8</sup> Hidemi Suganami señala su comienzo con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, momento en que se instala la noción de “multilateralismo de bienestar” que comienza a rivalizar con la concepción tradicional de la política multilateral como intergubernamentalismo y a pro-

5 Peter Haas, “When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 11, N° 4, 2004, pp. 569-592.

6 John O. McGinnis, “The Political Economy of Global Multilateralism”, en *Chicago Journal International Law*, vol. 1, N° 2, 2000, p. 381.

7 John Gerard Ruggie, *op. cit.*, p. 571.

8 Jens Steffek y Leonie Holthaus, “The social-democratic roots of global governance: Welfare internationalism from the 19th century to the United Nations”, en *European Journal of International Relations*, vol. 24, N° 1, 2018, pp. 106-129.

porcionar importantes pilares para la legitimación de la Liga de Naciones y la posterior creación de las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

La evolución histórica de las formas del multilateralismo coincide entonces con la expansión de los derechos humanos a nivel nacional. A la lucha por los derechos civiles, le sigue la conquista de los derechos políticos y, posteriormente, el reconocimiento de los derechos sociales, que culmina con el nacimiento del Estado de bienestar europeo. Este nace entonces cuando los Estados nación pasan a otorgar derechos sociales o de ciudadanía social y, a partir de allí, se consolida el “multilateralismo de bienestar”. Es en ese camino que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 consagra en el ámbito multilateral los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado. Ya en el contexto de globalización de la década de 1990, los problemas sociales van ganando peso en la agenda global y, desde entonces, las organizaciones internacionales se convierten cada vez más en actores de la política social.<sup>10</sup>

Con los años, la agenda social del multilateralismo se amplifica y complejiza para incluir la lucha integral contra la desigualdad, los derechos LGBTI, la perspectiva de género, la integración de minorías étnicas y pueblos indígenas, entre otros. Hoy, siguiendo a Béland y Orenstein, las organizaciones multilaterales pueden constituirse en “actores de conocimiento” y “actores de propuesta”; es decir, pueden cumplir las funciones de diseñar y difundir modelos específicos de política social, salud o educación.<sup>11</sup> Aun cuando la interpretación está abierta, existen algunos ejemplos que muestran que las normas patrocinadas multilateralmente pueden tener un impacto en la configuración de una agenda de derechos de ciudadanía a nivel nacional. En el caso del Consejo Económico y Social (ECOSOC), este asume un papel operativo como actor social de derechos humanos y diseña su concepción de universalismo y desarrollo. Más recientemente, una perspectiva similar se encuentra en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una plataforma multilateral a partir de la

9 Hidemi Suganami, *The domestic analogy and world order proposals*, Cambridge, Cambridge University Press 1989.

10 Andrea Bianculli y Andrea Ribeiro Hoffmann, “The IPE of global social policy governance”, en Ernesto Vivares (ed.), *The Routledge handbook to global political economy: conversations and inquiries*, Londres, Routledge, 2020.

11 Daniel Béland y Mitchell A. Orenstein, “International organizations as policy actors: An ideational approach”, en *Global Social Policy*, vol. 13, N°2, 2013, pp. 125-143.

cual se establecen una serie de metas o prioridades para la provisión de bienes públicos globales, lo que en conjunto significa un impulso al enfoque universal de derechos humanos y sociales. Obsérvese que los atributos del “multilateralismo de bienestar” que pueden impactar en derechos de ciudadanía social pueden hallarse en enfoques regionales como el *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL). Dicho prisma apuesta a un constitucionalismo regional de los derechos que promueve una narrativa de bienestar basada en la superación de la exclusión social y la protección de grupos sociales marginados o discriminados, pero también refleja estándares positivos –consagrados en constituciones nacionales y en instrumentos regionales– que entran en diálogo con una mayor apertura de los Estados al derecho internacional. Esto explica, por ejemplo, innovaciones latinoamericanas como la prohibición de amnistías en casos de violaciones graves de derechos humanos o la protección especial a migrantes.<sup>12</sup> Así, de nuevo, el multilateralismo va evolucionando en sus formas o adjetivos para pasar del tipo convencional intergubernamental a un multilateralismo de ciudadanía.

### 3. EL “MULTILATERALISMO DE BIENESTAR” Y LA DEMOCRACIA

¿Existe realmente un vínculo entre multilateralismo y democracia? ¿Cuál es el terreno que tienen en común? ¿Por qué algunas formas de multilateralismo, como el de bienestar, se preocupan por la extensión de la ciudadanía y su impacto en la calidad de la democracia? Hasta donde se sabe, estas interrelaciones y la exploración de sus consecuencias son en buena medida *terra incognita*. Un peligro de ingresar en ella sin una buena guía es perderse en las muchas ramificaciones que aparecen. Así, es difícil afirmar tal conexión entre multilateralismo y democracia; no solo porque en la política multilateral coexisten diferentes países con regímenes de gobierno, sino también porque las narrativas, principios y políticas promovidas por el multilateralismo no necesariamente implican alguna forma de ejercicio o recepción vinculante con la democracia a nivel nacional. Sin

12 Armin von Bogdandy, “*Ius constitutionale commune latinoamericanum*. Una aclaración conceptual”, en Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales Antoniazzi, *Ius constitutionale commune en América Latina: Rasgos, potencialidades y desafíos*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado Querétaro, 2014, pp. 3-23.

embargo, podría afirmarse que existe una trayectoria histórica en organizaciones internacionales en la cual el multilateralismo, los derechos humanos y la ciudadanía social se intercomunican con la calidad de las democracias, a partir de la cual se podría establecer una conversación entre “multilateralismo de bienestar” y democracia. Esta última indagación es la que nos importa en este capítulo.

Un argumento en favor del nexo entre “multilateralismo de bienestar” y democracia lo provee la teoría de la democracia. Guillermo O’Donnell, en su predica por indagar más allá de la democracia como régimen político, propone observar el factor fundante de la democracia: la concepción del ser humano como un agente.<sup>13</sup> El argumento del politólogo argentino es que existen estrechos vínculos entre la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos —ya que los tres están basados en una concepción similar del ser humano como agente—, lo que conduce a evaluar la calidad de las democracias existentes sobre ese horizonte en perpetuo movimiento que es el desarrollo humano. Esta perspectiva implica preguntarse sobre las capacidades de cada individuo de alcanzar las más elementales capacidades, tales como una vida saludable, ser socialmente reconocido y disfrutar de un estándar de vida decente y digno. La noción de agente, entonces, está asociada no solo a la conquista de derechos, sino también con aquello que el politólogo Adam Przeworski denomina “los prerrequisitos sociales y económicos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía”.<sup>14</sup>

Una cuestión fundamental que señala la teoría de la democracia es que la relación entre democracia y derechos humanos está mediada por el concepto de ciudadanía. De acuerdo con la concepción de T. H. Marshall y Bottomore, la ciudadanía comprende tres elementos: los civiles, los políticos y los sociales.<sup>15</sup> Todos quienes poseen la condición de ciudadano son iguales respecto a estos derechos y deberes, creándose la imagen de una ciudadanía ideal hacia la cual deben dirigirse las aspiraciones. La evaluación de la calidad de la democracia, entonces, depende de analizar la aproximación a ese ideal. Sin embargo, como sostiene Tavares de Almeida, exis-

13 Guillermo O’Donnell, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 2003, p. 29.

14 Adam Przeworski *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 61.

15 T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada, 2005.

ten límites externos –relacionados con el nivel de desarrollo de un país y sus consecuencias sobre el financiamiento de los gobiernos y sobre las estructuras sociales– y límites internos –vinculados con trayectorias históricas– que pueden restringir lo que los sistemas democráticos producen en términos de condiciones sociales para el ejercicio de la ciudadanía.<sup>16</sup> De esta manera, vincular la calidad de la democracia con un *core* de derechos, deberes y condiciones que permitan la existencia del ciudadano-agente implica plantear la necesidad de un Estado con sistemas de protección social y garantías universalistas de acceso a la salud y a la educación.

Esta afirmación de los derechos humanos sociales no es exclusiva de la teoría democrática. Es también una de las marcas distintivas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya línea de trabajo principal es la concepción propuesta por Amartya Sen acerca del desarrollo humano como libertad, es decir que se ocupa de las condiciones y capacidades que permiten a los individuos elegir libremente bajo la condición y la consiguiente dignidad de ser agentes.<sup>17</sup> Una de las manifestaciones más extendidas de esta corriente universalista es la del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH). En él se exploran dos narrativas en competencia, pero estrechamente vinculadas: el desarrollo humano y la seguridad humana. Mientras que el primero es un concepto general, enfocado en la ampliación de las libertades y oportunidades de las personas, la segunda se refiere al ejercicio concreto de opciones contra amenazas crónicas –como el hambre, la enfermedad y la represión– y la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, sin temer a que estas opciones desaparezcan repentinamente (PNUD, 1994).<sup>18</sup> El sistema interamericano –más precisamente la Carta Democrática Interamericana (2001)– recoge la referencia sobre los fundamentos sociales de la democracia y la promueve, reconociendo que el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el desarrollo social basado en la justicia y la equidad son interdependientes. Más recientemente, el vínculo entre “multilateralismo de bienestar”, democracia y derechos humanos se manifiesta de manera particular en la Agenda 2030 y los ODS. En ese sentido, el enfoque de desarrollo humano está presente en toda la agenda; mientras que el concepto de democracia se

16 Maria Hermínia Tavares de Almeida, “Estado, democracia y derechos sociales”, Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell (eds.), *op. cit.*

17 Amartya Sen, “¿Por qué la equidad en salud?”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, 2002, pp. 302-309.

18 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.

vincula al nexo entre gobernanza, bienestar económico y desarrollo social como promotora de la prevención del conflicto y el resguardo de la paz según se establece en el ODS 16.

#### 4. LA DIMENSIÓN ENDÓGENA DE LA RESPUESTA MULTILATERAL

América Latina enfrentó la pandemia articulando respuestas en diferentes áreas de la vida pública: desde medidas de protección social –que incluyen prevención, contención y provisión de salud–; hasta medidas de alivio económico –que implican asegurar recursos financieros y tomar decisiones sobre, por ejemplo, compra de vacunas o deuda–; y también medidas políticas –que involucran la gestión de fronteras, los flujos migratorios y la repatriación de nacionales. Para ello se supone que los Estados deben recurrir al multilateralismo de manera de reducir costos de transacción y dar una respuesta efectiva a un problema del orden transnacional. No obstante, esta ha sido la excepción más que la regla en las respuestas estatales dirigidas a enfrentar la pandemia de covid-19 en la región.

¿Por qué pese al contexto adverso algunos multilateralismos resistieron o respondieron mejor que otros a la crisis sanitaria? Una hipótesis propuesta es que la gobernanza reactiva de ciertos multilateralismos frente a la pandemia parece haberse basado fundamentalmente en la resiliencia organizacional y en una adaptación más o menos satisfactoria de unas pocas instituciones regionales antes que en una apuesta convencida como opción transformadora.<sup>19</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, hay quienes argumentan que, frente al avance del coronavirus, lo que predominó fue la inercia organizacional o la movilización de pericia técnica y de capacidades de algunas organizaciones multilaterales más allá de la inacción en la alta política.<sup>20</sup> Parece haber relativo consenso en la literatura de que la polarización político-ideológica hizo que las organizaciones regionales más políticamente expuestas fueran más vulnerables al estrés ambien-

19 Mónica Hirst y Bernabé Malacalza, “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”, en *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 2020, disponible en línea: <<https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

20 Lorena Ruano y Natalia Saltamacchia, “Latin American and Caribbean regionalism during the Covid-19 pandemic: Saved by functionalism?”, en *The International Spectator*, vol. 56, N°2, 2021, pp. 93-113.

tal, mientras que las organizaciones más técnicas reaccionaron mejor a la crisis del covid-19, eludiendo los desacuerdos entre líderes.<sup>21</sup> Como señalan Brun y Legler, la respuesta a la pandemia en la región revela las posibilidades de la gobernanza indirecta, por ejemplo la OPS que logró influir mediante un tipo de “multilateralismo técnico-científico”, es decir, una coordinación sin dirigir ni obligar.<sup>22</sup> Otros autores, en cambio, sostienen que esas peculiaridades cabe observarlas casi exclusivamente en dos casos que permiten explicar el impacto diferenciado del covid-19 en América Central y el Caribe en comparación con otras subregiones: el SICA y la CARICOM.<sup>23</sup>

Así, pues, hay un doble interés en observar las respuestas ante el covid-19 de dos organismos especializados de Naciones Unidas, como la OPS y la CEPAL, y de dos organizaciones subregionales, como el SICA y el Mercosur. En primer lugar, se considera que los multilateralismos anclados en el Sistema de Naciones Unidas –como la OPS y la CEPAL– representan respuestas emblemáticas y activas destacables, y que estas dos han tenido la oportunidad de desempeñar un papel central en la respuesta a la emergencia con una narrativa de bienestar para la región. En segundo lugar, se parte de la premisa de que los multilateralismos latinoamericanos –como el SICA y el Mercosur– han tenido un funcionamiento dispar. Mientras el SICA ha visto crecer su importancia como organismo técnico en América Central por diferentes motivos, el Mercosur se encuentra atravesando un proceso de desacuerdo político-estratégico, estancamiento y parálisis en América del Sur. En suma, los cuatro casos seleccionados constatan diferentes desempeños institucionales con diversos matices narrativos y de agenda.

Aquí, de nuevo, el abordaje de la dimensión endógena implica considerar los procesos de coordinación, toma de decisiones y sus productos resultantes en esos espacios multilaterales. Los primeros refieren a la centralización de datos (plataformas de información), conocimiento experto (redes de expertos), coordinación interestatal reactiva (mecanismos conjuntos)

21 Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, “How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, 2021.

22 Elodie Brun y Thomas Legler, “La agencia latinoamericana y caribeña en la gobernanza global y regional de la Covid-19”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 247-258.

23 Giovanni Agostinis y Kevin Parthenay, “Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America”, en *Review of International Studies*, vol. 47, N° 4, 2021, pp. 1-23.

y prospectiva (planificación y estrategias de crisis), acción colectiva interna (capacidades organizacionales y proyectos conjuntos) y externa (posicionamiento conjunto frente a otros actores y foros internacionales); los segundos aluden a la construcción de una narrativa de bienestar (enfoque) y de una agenda prioritaria común (temas).

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, las respuestas al covid-19 de la OPS y el SICA comparten una narrativa que las torna singulares y las une: la seguridad humana. El abordaje de seguridad humana en salud tiene como pilares la resiliencia de los grupos más vulnerables, la provisión de servicios de salud de calidad y la promoción de la salud mediante la comprensión que las causas fundamentales de la vulnerabilidad implican la existencia de una red de amenazas interconectadas. En la OPS, esta narrativa se expresa en diversos documentos y se cristaliza en una plataforma de información, una red de vigilancia epidemiológica, un plan de respuesta, un plan de coordinación de asistencia humanitaria y dos fondos regionales estratégicos (véase cuadro 1). El enlace entre la narrativa y los mecanismos de coordinación lo ofrecen las veintisiete oficinas nacionales de la organización que trabajan estrechamente con los Estados parte. La OPS se destaca, así, por su acción colectiva interna, en particular aquella realizada a través de los fondos estratégicos que movilizan la relación con proveedores para garantizar abastecimiento de medicamentos, coordinación de fletes y sirven a la elaboración de estrategias conjuntas para reducir costos de transacción.<sup>24</sup>

El SICA, por su parte, es un espacio regional que, por su especial dinamismo y por el enfoque integral dado a la respuesta a la pandemia, merece especial atención. Este organismo impulsó una respuesta regional en torno a dos componentes interrelacionados: el Plan de Contingencia Regional y el Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19, que gestiona el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que incluye un bono para la adquisición de vacunas. A partir de ambas iniciativas, sus ocho países miembros tienen acceso a recursos financieros y pueden adquirir medicamentos e insumos médicos. En ese esquema, el COMISCA, que agrupa a los ministerios de Salud, actúa como instancia de negociación conjunta y también como canal de transmisión de la agenda del SICA a nivel nacional. Los países miembros del SICA, además, reciben apoyo para la

24 Organización Panamericana de la Salud (OPS), “Salud, seguridad humana y bienestar: Informe final CE168/INF/13”, Washington, OPS, 2021, disponible en línea: <<https://www.paho.org/es/documentos/ce168inf13-salud-seguridad-humana-bienestar-informe-final>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

Cuadro 1. Factores endógenos en la configuración de la agenda multilateral

Factores endógenos	Organismos especializados en la órbita de las Naciones Unidas		Organismos regionales	
	OPS-OEA	CEPAL	SICA	Mercosur
<b>Gobernanza (proceso)</b>				
<b>Plataformas de intercambio de información</b>	OPS COVID-19 Geo-HUB	Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe	Observatorio Regional SICA COVID y SICABot	No hay Observatorio ad hoc.
<b>Redes de expertos</b>	Red Interamericana de vigilancia epidemiológica.	Ninguna específica. Abordaje en Comité Plenario, Comité de Cooperación Sur-Sur, Conferencias Regionales y Foro de Desarrollo Sostenible.	Red Centroamericana de Epidemiología de Campo (REDEEC).	Comisión de Vigilancia en Salud (COVIGSAL).
<b>Coordinación interestatal reactiva al COVID-19</b>	Plan de respuesta al covid-19.	Ninguna específica. Tratamiento en reuniones de Comité Plenario, Comité de Cooperación Sur-Sur y Conferencias Regionales.	Plan de contingencia frente al covid-19 y mecanismos de negociación conjunta. Mecanismo regional de asistencia humanitaria.	Declaración de presidentes del Mercosur sobre la Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su impacto. Declaración de ministros de Salud sobre la situación epidemiológica. Tratamiento en Reunión de ministros de Salud del Mercosur y Reuniones de los Subgrupos de Trabajo (SGT 11) COVIGSAL, SCOCONTS y COSERATS.
<b>Coordinación interestatal prospectiva</b>	Plan de coordinación de la asistencia humanitaria en salud en caso de desastres. Estrategia y plan de acción de salud urbana para el período 2012-2021.	Documentos e informes de labor de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales: Comité Plenario, Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), Comité de Cooperación Sur-Sur,	Informes del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC).	Ninguna específica. Visión social expresada en la Carta de Compromiso Social de Buenos Aires (2000) y Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), 2012.

<p><b>Acción colectiva interna</b></p>	<p>Estrategia y plan de acción de promoción de la salud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019-2030.</p>	<p>Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consejo Regional de Planificación, etc.</p>	<p>A través de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales</p>	<p>Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA). Mecanismo de Negociación Conjunta COMISCA de medicamentos y equipos médicos. Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19 y su reactivación económica. Fondo de</p>	<p>No hay acción colectiva interna. En cuanto a una respuesta al covid-19 se reforzó el proyecto del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud”.</p>
--	---	---	--	--	--

Factores endógenos	Organismos especializados en la órbita de las Naciones Unidas		Organismos regionales	
	OPS-OEA	CEPAL	SICA	Mercosur
			emergencia del Banco Centroamericano de Integración Económica. Programa Centroamericano de Reconstrucción Resiliente.	
<b>Acción colectiva externa</b>	Comunicación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Diálogo con organizaciones regionales.	Presentaciones ante las Naciones Unidas. Diálogo con CELAC. Plan integral para el fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CELAC.	Foros de Diálogo SICA-Naciones Unidas, Corea, Japón, España, Estados Unidos, etc.	Negociaciones comerciales con terceros países.
<b>Construcción de agenda (resilientes)</b>	<b>Narrativa de bienestar</b>	Seguridad humana y bienestar. ODS.	Seguridad humana, gestión de riesgo, bienestar y ODS.	Bienestar e igualdad social. Promover sociedades no excluyentes.
	<b>Agenda prioritaria común</b>	Vigilancia epidemiológica, sistema universal de salud.	Vigilancia epidemiológica, gestión de riesgos y desastres humanitarios.	Derecho a la salud, vigilancia epidemiológica, calidad integral de servicios de salud, inclusión social.

Fuente: Elaboración propia.

estructuración de los programas de seguridad humana, en la adquisición de los insumos médicos requeridos y en la capacitación de personal, entre otros.<sup>25</sup>

Los parecidos entre la OPS y el SICA en cuanto a narrativas y mecanismos de gobernanza técnica contrastan con las diferentes realidades funcionales de la CEPAL y el Mercosur. Aquí cabe realizar una primera observación sobre la labor técnica de la CEPAL que se destaca por la generación, sistematización y difusión de información sobre el efecto de la pandemia. Su iniciativa ha sido relevante no solo para conocer el impacto económico y social que la crisis sanitaria está teniendo en cada uno de los países, sino también las medidas de respuesta, entre las que destacan los instrumentos específicamente concebidos para superar la crisis. A esta línea de acción se suma el trabajo de órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de este organismo anexo de las Naciones Unidas tanto en la preparación de la respuesta como en la evaluación de escenarios prospectivos. Finalmente, cabe subrayar que uno de los aportes principales de la CEPAL fue la elaboración del plan integral de autosuficiencia sanitaria, a petición de la CELAC, cuya implementación, no obstante, quedó aplazada por la ausencia de una supervisión desde el foro y de un seguimiento estricto del aterrizaje de esa hoja de ruta en los diversos países miembros.<sup>26</sup>

La segunda cuestión a destacar es que, a diferencia del enfoque de seguridad humana promovido por la OPS, la CEPAL impulsa una narrativa más amplia de pacto social que se basa en la premisa de cierto grado de acuerdo social respecto a que los ciudadanos tienen derecho a estándares mínimos de bienestar en razón de su ciudadanía. Esta noción de ciudadanía social coincide con la concepción marshalliana de ciudadanía antes analizada, que considera necesarias políticas específicas como seguros contra desempleo, invalidez, vejez y muerte, transferencias monetarias, transferencias en especie, acceso a servicios básicos y otras medidas de apoyo.<sup>27</sup> El enfoque, además, está enraizado en el derecho al desarrollo y

25 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), “Informe de 9 meses del Plan de Contingencia frente al Coronavirus. El Salvador: SICA”, 2021, disponible en línea: <[https://www.sica.int/documentos/sica-informe-de-9-meses-del-plan-de-contingencia-frente-al-coronavirus\\_1\\_125857.html](https://www.sica.int/documentos/sica-informe-de-9-meses-del-plan-de-contingencia-frente-al-coronavirus_1_125857.html)> [consultado el 24 de marzo de 2022].

26 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2021.

27 Martín Hopenhayn, “Eslabones de la desigualdad y pacto social: El enfoque estructural de la CEPAL”, en Martín Hopenhayn *et al.* (eds.), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021.

el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así, mientras la narrativa de seguridad humana de la OPS asume una concepción securitaria de la salud, la noción cepalina de pacto social pone el acento en la aspiración de construir Estados de bienestar a través de políticas sociales activas como la generación de trabajo decente, la protección social general y el acceso universal a sistemas públicos de salud.

Finalmente, es menester señalar algunas observaciones analíticas con relación al desempeño del Mercosur. Su desempeño se destaca no por virtudes propias, sino por el escaso volumen de coordinación interestatal y su parálisis. Si bien hay registros de que varios grupos de trabajo del Mercosur –entre ellos, el SGT 11 y la COVIGSAL– promueven el intercambio de información, la generación de planes de preparación, la colaboración con organismos multilaterales, el control sanitario en puertos, aeropuertos, terminales y puntos de frontera y la definición de estándares de control sanitario, las acciones sustantivas ante la pandemia brillaron por su ausencia, más allá de declaraciones presidenciales, resoluciones acordadas y de un caso puntual, el proyecto FOCEM sobre biotecnología en salud.<sup>28</sup> En cuanto a la narrativa, pese a que la Carta de Compromiso Social de Buenos Aires (2000) y el Plan Estratégico de Acción Social (2012) encuentran semejanzas con el enfoque de pacto social y construcción de ciudadanía social de la CEPAL, es materia aún pendiente la adaptación de sus contenidos al contexto de covid-19 y a los nuevos desafíos de la agenda de desarrollo global.<sup>29</sup>

## 5. LA DIMENSIÓN EXÓGENA DE LA RESPUESTA MULTILATERAL

La segunda cuestión a analizar en relación con la configuración de la respuesta multilateral en la región es el impacto de los factores exógenos en la viabilidad, aceptación o *enforcement* de las agendas en los niveles nacionales, así como su vínculo con la calidad de la democracia. Aquí, de nuevo, cobra importancia el grado de apropiación que reciben los esquemas mul-

28 Julieta Zelicovich, “¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia”, en *Temas y Debates*, N° 40, 2021, pp. 419-427.

29 Carmen García, Nahuel Oddone y Marcelo Setaro Montes de Oca, “MERCOSUR en la Agenda Global del Desarrollo: el PEAS y su vigencia en el marco de los ODS 2030”, en *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, vol. 2, 2018, pp. 5-33.

tilaterales para la implementación o traducción de sus narrativas en políticas públicas nacionales y el grado de compromiso de actores nacionales con esas orientaciones. En definitiva, se trata de abordar la pregunta acerca de cómo la narrativa y la agenda del “multilateralismo de bienestar” dan forma a medidas adoptadas por los niveles nacionales.

La respuesta a la pregunta sobre por qué los gobiernos nacionales deciden cumplir con los mandatos de las organizaciones internacionales y/o cristalizar determinadas narrativas promovidas por ellas en las políticas públicas ofrece diferentes variantes. Las teorías sobre *enforcement* postulan que las orientaciones políticas de los Estados determinan la implementación o la apropiación de esas agendas, mientras que las teorías sobre gobernanza atribuyen el incumplimiento a las limitaciones de capacidad de los Estados y las instituciones. Sin embargo, un postulado intermedio es el que propone Linos, para quien la baja recepción se debe a que las preferencias de los Estados son incongruentes con las directivas de los esquemas multilaterales, específicamente porque los Estados carecen de una legislación nacional temprana relacionada o porque retrasan —o niegan— intencionalmente la implementación; pero también a que existen limitaciones de gobernanza resultantes de burocracias pobres, estados federales fragmentados, gobiernos de coalición sin cohesión interna o parlamentos débiles que fragmentan y/o limitan la apropiación nacional.<sup>30</sup>

Un reciente informe de la CEPAL y la OPS señala algunos elementos claves para analizar los problemas de *enforcement* y de gobernanza o transposición normativa con los que se ha encontrado la agenda multilateral en su implementación a nivel nacional durante la pandemia.<sup>31</sup> En cuanto a los primeros, cabe destacar que la aplicación de medidas acordadas en espacios multilaterales ha sido heterogénea entre los países de la región, variando sustancialmente en relación con las tasas diarias de contagios y adquiriendo patrones particulares en determinados países y grupos de países. Aunque todavía no hay un indicador adecuado para medir el rigor en su aplicación, puede advertirse —de acuerdo con dicho informe— un desajuste entre las narrativas acordadas y las medidas adoptadas a nivel

30 Katerina Linos, “How can international organizations shape national welfare states? Evidence from compliance with European Union directives”, en *Comparative Political Studies*, vol. 40, N° 5, pp. 547-570.

31 CEPAL-OPS, *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021, disponible en línea: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/54990>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

nacional por diversos motivos que van desde la inaplicabilidad por las condiciones sociales y la falta de poder de fiscalización de las políticas, hasta las presiones para lograr la reapertura económica, pasando por los posibles errores en la evaluación de las condiciones epidemiológicas y decisiones poco acertadas en algunos casos—desde fallas en la comunicación, hasta el negacionismo—. En todo caso, esto muestra en buena parte debilidades institucionales, necesidades de financiamiento y un volátil compromiso político.

La incongruencia entre la narrativa del “multilateralismo de bienestar” y las medidas adoptadas por los niveles nacionales responde a un variado abanico de problemas y/o déficits. El informe de la CEPAL y la OPS señala, entre ellos, los problemas de evaluación (retrasos en la notificación de casos, capacidades de prueba limitada, aislamiento inadecuado, falta de información sobre mortalidad y falta de medidas preventivas), de desarrollo de políticas (medidas estrictas que resultaron en desempleo e informalidad y problemas de coordinación), de asignación de recursos (informalidad y precariedad laboral, equipos de salud insuficientes y escasez de recursos financieros) y de acceso (barreras al acceso a servicios esenciales).<sup>32</sup> El estudio destaca, a su vez, que esta situación es una resultante, entre otras cuestiones, de que las medidas de salud pública se centraron principalmente en políticas de cuarentena y, de manera más genérica, de restricción de la movilidad, con resultados diversos; mientras que las medidas de protección social, por su parte, reflejaron un compromiso parcial con la agenda de bienestar. Así, por ejemplo, el informe apunta incongruencias como que, por un lado, 33 países de la región hayan adoptado 430 medidas de protección social no contributiva—entre las que se incluyen las transferencias monetarias y en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos, con anuncios equivalentes a 78 dólares por habitante—; mientras, por otro lado, en el ámbito de la protección social contributiva, solo once países latinoamericanos hayan implementado un seguro de desempleo.<sup>33</sup>

A esa debilidad de los mecanismos nacionales de *enforcement* de la agenda multilateral, se suma la ausencia en los niveles nacionales de una “red densa” de instituciones y actores públicos, privados y de la sociedad civil basada en el diálogo y la participación social para facilitar un enfoque territorial y de acción ciudadana de respuesta. Aquí, de nuevo, el informe de la CEPAL y la OPS indica que la falta de coordinación intersectorial y

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

multiactoral redundó en problemas de incongruencia de las políticas públicas locales, así como de adaptación a las agendas multilaterales.<sup>34</sup> Ello se refleja en cómo decisiones de gobiernos fueron severamente cuestionadas por la falta de congruencia con las medidas recomendadas desde lo global (OMS) y lo regional (OPS), como, por ejemplo, en los casos de Brasil y de México, donde los actores nacionales vinculados a redes multilaterales de expertos enfrentaron problemas de coordinación ante la interferencia política y la falta de cohesión y de consensos dentro de la comunidad epistémica.<sup>35</sup> Ambas respuestas, señala Riggiozzi, se alejaron de una concepción de la salud global, donde los intereses nacionales se fortalecen de forma regional y coordinada, para avanzar hacia un retorno a políticas de fronteras nacionales.<sup>36</sup>

No obstante, aún pese a las consideraciones generales sobre la falta de apropiación nacional de las agendas multilaterales, cabe señalar algunas especificidades que se relacionan con la respuesta de la OPS y el SICA en particular. La primera es que las acciones de la OPS y del SICA contaron con patrocinio y financiamiento de las Naciones Unidas y demás actores externos, que en el caso del SICA incluyeron al BCIE, Taiwán, Unión Europea, Estados Unidos, Rusia, Japón, Cuba, España, México, Turquía, Corea y Canadá. La segunda es que, gracias al manejo de información actualizada y basada en evidencia científica, la OPS adquirió autoridad como nodo de la OMS para participar en la elaboración y el seguimiento de políticas y planes nacionales de respuesta de varios países. Según Zamudio González, de un total de 54 países y territorios con los que trabajó la OPS, 32 lograron elaborar planes de preparación y respuesta; 35 ajustaron planes y políticas con base en la información actualizada provista por las organizaciones; 35 activaron mecanismos intersectoriales de respuesta; 38 construyeron capacidades para detección y diagnóstico mediante pruebas moleculares; 51 establecieron sistemas de diagnóstico; y 20 establecieron sistemas de moni-

34 *Ibid.*

35 Deisy de Freitas Lima Ventura y Flávia Thedim Costa Bueno, “De líder a paria de la salud global: Brasil como laboratorio del ‘neoliberalismo epidemiológico’ ante la Covid-19”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 427-467; María Esther Coronado Martínez *et al.*, “La gobernanza global de la salud y los límites de las redes de expertos en la respuesta al brote de la Covid-19 en México”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 469-506.

36 Pia Riggiozzi, “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional”, en *Análisis Carolina*, vol. 12, 2020, pp. 1-13.

toreo y vigilancia.<sup>37</sup> Esta tendencia que aporta a la noción de un multilateralismo que funciona en su faz técnica, sin embargo, no quiere significar que la agenda de la OPS haya incidido directamente en la implementación de políticas nacionales, ya que finalmente cada gobierno interpretó la información y adoptó, o no, las recomendaciones que le parecieron más convenientes.

## 6. UN VIAJE INACABADO

Las reflexiones de este capítulo se plantean conocer en qué medida las instituciones multilaterales de América Latina fueron responsables de guiar políticas de bienestar social más allá de regular las relaciones interestatales y hasta qué punto estas agendas fueron apropiadas en los niveles nacionales. Una amplia literatura de las relaciones internacionales señala que las organizaciones multilaterales configuran narrativas y agendas a través de procesos de coordinación interestatal y de acción colectiva en la toma de decisiones que permiten clasificar las distintas formas del multilateralismo. El “multilateralismo de bienestar” —el tipo multilateral analizado aquí— habilita no solo un canal de respuesta frente a un fenómeno transnacional como es una pandemia, sino que además es conducto de una agenda de ciudadanía social hacia los niveles nacionales. Por ello es que a priori existe una sinergia entre dicho multilateralismo, la democracia y los derechos humanos, pues los tres están basados en una misma concepción del ser humano como agente.

Observar el desempeño del “multilateralismo de bienestar” regional ante la pandemia no es una parada sencilla, máxime cuando se trata de procesos todavía en curso. A *prima facie*, si bien la respuesta multilateral de la región ha sufrido contratiempos y limitaciones, se reconoce que algunas organizaciones multilaterales demostraron capacidad de resiliencia pese a su fragilidad intrínseca y a las presiones centrífugas que ejercieron diferentes variantes de nacionalismo y/o negacionismo. En tiempos de condiciones desfavorables de oferta (ausencia de liderazgos o presencia liderazgos negativos) y de demanda (decrecientes niveles de interdependencia regional o menor densidad diplomática regional), este capítulo permite

37 Laura Zamudio González, “Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. 61, N° 2, 2021, pp. 299-331.

confirmar que la inercia organizacional puede actuar como malla protectora de procesos multilaterales, como enseña una vasta literatura.<sup>38</sup> Esto se constata, por ejemplo, en los casos de la OPS, el SICA y la CEPAL, donde las condiciones institucionales fueron suficientes para crear inercias que empujaron acciones colectivas hacia adelante en contextos adversos; no así en el caso del Mercosur, donde la inercia resultó paralizante.

No obstante, supervivencia no significa efectividad. No alcanza con la inercia de la estructura institucional para dar contenido sustantivo, sostenibilidad política y perdurabilidad en el tiempo a la respuesta multilateral si no se garantiza su apropiación en los niveles nacionales. El éxito, entonces, supone que los países resulten capaces de sortear aquellos obstáculos estructurales para la profundización del “multilateralismo de bienestar” en América Latina y que requieran pasar de una perspectiva del multilateralismo como “actor de conocimiento” en construcción de narrativas de seguridad humana y pacto social hacia otra de “actor de propuesta” en la elaboración conjunta y la coordinación de la implementación de políticas universalistas de ciudadanía social. Esa transición resulta fundamental, máxime si se considera que la pandemia golpeó a la región en un contexto de fuerte malestar social marcado por una ola de protestas masivas, impulsadas por crecientes desigualdades y una crisis de representación política profunda en la democracia. Ante los desafíos transnacionales y del malestar social, una brecha fundamental a cerrar continúa siendo la de avanzar en la transformación del “multilateralismo de bienestar” en un cuerpo.

38 Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, en *Norteamérica*, vol. 6, N° 2, pp. 219-249.



### **3. La gobernanza regional ante la pandemia: desafíos sociales e institucionales en la intersección de las crisis de salud y migratoria**

Pia Riggirozzi

#### 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de covid-19 ha desencadenado desafíos sin precedentes en todas las esferas de la vida humana. En América Latina, la crisis sanitaria mundial ha revelado y profundizado desafíos inmediatos de salud pública en Estados débiles, o debilitados, con sistemas de salud frágiles, así como desafíos de mediano y largo plazo relacionados con la lucha contra la pobreza, desigualdades socioeconómicas y de género. El covid-19 se sumó además a epidemias existentes como el dengue, el chikungunya, el zika y la malaria que ya afectaban a la región. Más aún, la crisis de salud se desarrolla en un contexto regional que, desde 2015, enfrenta una de las crisis humanitarias más importantes registradas en la región, impulsada por la migración masiva de venezolanos hacia otros países de la región, principalmente Colombia y Brasil. Así, la región enfrenta dos grandes crisis que se entrecruzan: una crisis de salud y una de migración. La intersección de ambas presenta un desafío que define una era para la gobernanza regional. Estas crisis plantean interrogantes sobre las responsabilidades de los gobiernos a nivel individual y colectivo. En ambos frentes, las respuestas individuales y colectivas han sido no tanto óptimas como fragmentadas y egoístas, lo que tuvo efectos negativos no solo sobre las posibilidades de respuesta regional, sino también sobre el ejercicio del derecho a la salud y a la movilidad de poblaciones en la región.

Este capítulo explora el “giro nacionalista” en las políticas sanitarias que ha conllevado a un “giro restrictivo” en políticas migratorias, afectando tanto los derechos de las personas como las posibilidades de cooperación regional. Se argumenta que en estos dos espacios de gobernanza regional, de salud y migratorio, las organizaciones regionales tuvieron el

mérito de elaborar políticas enmarcadas y reforzadas en principios universales de los derechos humanos e ideales de justicia social. Sin embargo, frente a la crisis manifiesta en el contexto de covid-19, las respuestas han sido en gran medida unilaterales, mostrando una clara incongruencia entre, por un lado, el aumento de los problemas regionales y fronterizos y, por el otro, la disminución de las respuestas concertadas. Esta incongruencia lleva a un segundo argumento: el covid-19 puso de manifiesto los efectos entrecruzados de las crisis sanitarias y socioeconómicas, que impulsaron políticas restrictivas a la movilidad, incluidas bloqueos y cierre de fronteras, destacando una negación generalizada de los derechos de los migrantes en contradicción con políticas migratorias existentes en la región.

En el desarrollo de estos argumentos, el capítulo se divide en cuatro partes. La primera parte contextualiza la crisis sanitaria y socioeconómica provocada por la pandemia de covid-19 en la región, y cómo esta se encadena con la crisis migratoria en América Latina. La segunda parte explora marcos normativos, agendas y programas de políticas –incluida la diplomacia regional– en ambas áreas de gobernanza de migración y salud, centrandó el foco en marcos normativos regionales establecidos por la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en relación con el derecho a la salud, y el Mercado Común del Sur (Mercosur) con respecto a migraciones. Estas organizaciones sentaron las bases para una integración regional progresiva que garantizara el derecho al libre tránsito y residencia, y el derecho a la salud en la región sudamericana. Sin embargo, las políticas nacionales y regionales no han demostrado la fuerza suficiente para sostener, e incluso acelerar, una integración efectiva frente a la crisis del covid-19. La tercera parte, entonces, vira la atención al giro nacionalista y restrictivo en materia de respuestas a la pandemia y el efecto de la crisis sanitaria en términos de alienación de derechos existentes. En este contexto, se analizan los obstáculos a los derechos que las políticas y respuestas negligentes, discriminatorias y excluyentes infligieron, sobre todo, en poblaciones migrantes en la región. Se busca analizar cómo la ausencia de gobernanza en salud y la falta de coordinación política en esta materia afectó avances en el ámbito de gobernanza regional migratoria. La cuarta parte analiza antecedentes y posibles puntos de partida para (re)pensar la gobernanza regional en salud y migración, poniendo énfasis en el andamiaje normativo, los legados y las iniciativas emergentes. Aun así, se destacan condiciones que limitan compromisos regionales truncados. El capítulo concluye con una reflexión sobre la importancia de la gobernanza regional para superar respuestas nacionalistas, restrictivas y arbitrarias en relación con las crisis

de salud y migratorias en sí mismas y frente a la crisis de derechos humanos en general.<sup>1</sup>

## 2. COVID-19 Y MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

La pandemia de covid-19 trajo consigo inmensos retos expresados en múltiples dimensiones y en términos de gobernanza. La emergencia de salud ha tenido un impacto sin precedentes en términos de alcance epidemiológico, mientras que, al mismo tiempo, ha ahondado existentes crisis sanitarias, socioeconómica y de desigualdad en la región. En América Latina, la pandemia de covid-19 ha tenido un efecto catastrófico tanto en pérdidas humanas como en su impacto socioeconómico. Al tiempo de escribir este capítulo –noviembre de 2021– Brasil, Colombia y la Argentina se ubican entre los diez países con más contagios en el mundo, mientras que Brasil, México, Perú y Colombia han registrado la mayor cantidad de muertes por covid-19 en la región y en el mundo.<sup>2</sup> Asimismo, el covid-19 irrumpe en una América Latina que ya enfrentaba simultáneamente varias epidemias. El impacto del covid-19 se une a una grave situación desatada por la epidemia de dengue que desde 2019 ha causado más de tres millones de contagios en la región. El dengue, a su vez, surgió luego de una grave epidemia de zika en 2016, y de la fiebre de chikungunya desde 2013. A esto se sumó un aumento de los casos de sarampión en la región desde 2019, sobre todo en Venezuela.<sup>3</sup>

Las epidemias de enfermedades transmisibles en el mundo en desarrollo ya son lo suficientemente lamentables desde una perspectiva sanitaria. Pero también tienen serias implicancias en términos de justicia social, porque exacerban prolongadas crisis de derechos humanos, afectando una

1 La investigación para este trabajo fue apoyada por el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC, por su sigla en inglés) [número de subvención ES/Too441X/1].

2 “Coronavirus cases”, en *Worldometer.info*, 2020, disponible en línea: <<https://www.worldometers.info/coronavirus>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

3 “El brote de sarampión en Venezuela está bajo control”, en Organización Panamericana de la Salud, 30 de enero de 2020, disponible en línea: <[https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15705:measles-outbreak-in-venezuela-is-under-control&Itemid=1926&lang=es](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15705:measles-outbreak-in-venezuela-is-under-control&Itemid=1926&lang=es)> [consultado el 24 de mayo 2022].

prestación de servicios públicos de por sí débil y profundizando las desigualdades existentes. Por ello, la actuación de los gobiernos en situaciones de crisis, como la actual crisis sanitaria, es fundamental para corregir vulnerabilidades y desigualdades en y entre sociedades; aunque también las consecuencias de políticas mal instrumentadas o negligentes pueden ser tan devastadoras como la enfermedad misma

Este argumento cobra mayor significado en América Latina en tanto la mayoría de los países de la región corren el riesgo de perder dos décadas de progreso en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. El covid-19 llegó así a una región que ya estaba experimentando condiciones socioeconómicas agonizantes –incluidos altos niveles de informalidad en el mercado laboral, altos niveles de pobreza y feminización de la misma, baja productividad y crecimiento, y capacidad fiscal limitada en gran parte relacionada con una carga baja y regresiva en la estructura tributaria– lo cual tiene serias implicaciones para toda forma de recuperación sanitaria y socioeconómica dentro y en toda la región. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la contracción económica produjo una reducción de la producción en la región del 8% en 2020.<sup>4</sup> La región también evidenció una caída de la actividad económica en términos de comercio e inversión extranjera, al tiempo que ha habido una reducción de alrededor del 30% de las remesas de los migrantes, afectando a hogares pobres dependientes de esas transferencias en muchos países. En términos de pobreza, el número de personas que viven en tal situación aumentó de 185,5 millones en 2019 a 231 millones en 2020, lo que representa alrededor del 40% de la población, con casi 15 millones más de latinoamericanos en pobreza extrema. Esto significa que la pobreza extrema pasó de 70 a 78 millones en el mismo período.

Esto es preocupante en una región donde el 10% de las personas más ricas concentra el 54% de los ingresos nacionales, lo que convierte a la región en una de las más desiguales del mundo.<sup>5</sup> En América Latina la incidencia de la pobreza es mayor aún en zonas rurales, para las perso-

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Special Report No.5 Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: new projections*, 15 de julio de 2020, disponible en línea: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45784/4/S2000470\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45784/4/S2000470_en.pdf)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

5 Mauricio De Rosa, Ignacio Flores y Marc Morgan, “Inequality in Latin America revisited: insights from distributonal national accounts”, en *World Inequality report 9*, World Inequality Lab, 9 de noviembre de 2020, disponible en línea: <<https://wid.world/document/inequality-in-latin-america-revisited-insights->

nas indígenas y afrodescendientes.<sup>6</sup> En un estudio de inequidades en América Latina, Bilal *et al.*<sup>7</sup> encuentran que la esperanza de vida de una mujer en un barrio pobre de Santiago de Chile es de dieciocho años menos que la de una mujer nacida en un barrio afluente de la misma ciudad.<sup>8</sup>

En este contexto, los impactos de estas crisis son mayores en grupos y poblaciones en situación de vulnerabilidad castigados por la precariedad, la desigualdad, o la exclusión. La situación de crisis sanitaria causada por el covid-19 interseca problemas estructurales preexistentes y demanda respuestas que cierren la brechas en varias dimensiones socioeconómicas —como la informalidad del empleo, el acceso a recursos básicos, la educación, entre otras.<sup>9</sup> Así, la pandemia crea desigualdad pero también expresa desigualdades. Más aún, a mediano y largo plazo las crisis sanitarias exacerban pobreza, desigualdades e inequidades socioeconómicas y de género.

Por último, el covid-19 golpea a América Latina en medio de la mayor crisis migratoria de su historia. Entre 2016 y 2020, casi seis millones de venezolanos abandonaron el país.<sup>10</sup> En el caso específico de Venezuela, este se destaca por un éxodo masivo experimentado desde 2015 a causa de una crisis duradera, sistémica y multidimensional. Los y las venezolanas están

---

from-distributional-national-accounts-world-inequality-lab-issue-brief-2020\_09> [consultado el 25 de mayo de 2022].

- 6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano 2019”, disponible en línea: <[https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf)> [consultado el 25 de mayo de 2022].
- 7 Usama Bilal, Marcio Alazraqui, Waleska T. Caiaffa, Nancy Lopez-Olmedo, Kevin Martinez-Folgar, J. Jaime Miranda, Daniel A. Rodriguez, Alejandra Vives y Ana V. Diez-Roux, “Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis”, en *Lancet Planet Health*, 3 de diciembre 2019, disponible en línea: <<https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2542-5196%2819%2930235-9>> [consultado el 23 de mayo de 2022].
- 8 *Ibid.*, p. 506.
- 9 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, Santiago de Chile, CEPAL, 15 de julio 2020, disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/presentaciones/enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas-proyecciones>> [consultado el 24 de mayo de 2022].
- 10 Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “UNHCR, IOM aid partners call for urgent support to refugees and migrants from Venezuela and their hosts”, Joint UNHCR-IOM press release, 15 de junio de 2021, disponible en línea: <<https://www.unhcr.org/uk/news/press/2021/6/60c88e8c4/unhcr-iom-aid-partners-call-urgent-support-refugees-migrants-venezuela.html>> [consultado el 25 de mayo de 2022].

huyendo de crisis económicas, políticas y sociales – incluido el colapso de los sistemas de salud–, escasez de alimentos y medicamentos, violencia y las violaciones generalizadas de los derechos humanos. De acuerdo con un informe de la Organización de los Estados Americanos (OEA), esta es la mayor crisis migratoria que haya visto la región, solo superada por Siria en todo el mundo.<sup>11</sup> Lo mismo sucede con miles que han sido desplazados desde Guatemala, Honduras y El Salvador a México y Estados Unidos.<sup>12</sup> Los y las migrantes se ven particularmente afectados por las consecuencias sanitarias y económicas del virus, ya que muchos viven en condiciones precarias de vivienda y saneamiento, tanto en tránsito como en lugares de establecimiento, y en muchos casos su situación legal o socioeconómica determina el acceso a servicios básicos y de protección social. Para las personas migrantes y refugiadas, cuyas necesidades muchas veces son invisibles incluso en tiempos “normales”, los riesgos de desplazamiento prolongado, mala salud y pobreza han sido profundos. A su vez, los riesgos planteados por el covid-19 no son solo sanitarios sino que, como se analiza en las siguientes secciones, muchos gobiernos de América Latina introdujeron medidas de restricción de movimiento para la disminución de la propagación y el impacto del covid-19 en la población y en los frágiles sistemas sanitarios. Estas medidas han creado situaciones de trato injusto y estigmatización como así también han debilitado aún más el acceso a servicios y protección de derechos de personas migrantes.

Consecuentemente, la crisis sistémica, global, repentina y sin precedentes del covid-19 ha agravado las vulnerabilidades sociosanitarias, socioeconómicas y de protección de los derechos humanos, sobre todo los referidos a la salud y a la movilidad. Desde esta perspectiva, emergen interrogantes sobre las responsabilidades a nivel de gobierno y a nivel regional, sobre todo en referencia a personas migrantes que se encuentran en el punto de intersección de distintas vulnerabilidades y desigualdades. Este escenario de múltiples y simultáneas crisis hace imperativo respuestas de política pública y de cooperación regional coordinada y transfronteriza basadas en los derechos humanos que aborden directamente las desigualdades de salud, sociosanitarias y socioeconómicas dentro y entre socieda-

11 Organización de los Estados Americanos (OEA), “Grupo de trabajo de OEA para crisis de migrantes y refugiados en Venezuela prevé éxodo venezolano podría alcanzar a 7 millones de personas al inicio de 2022”, comunicado de prensa, 29 de julio de 2021, disponible en línea: <[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-073/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-073/21)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

12 Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *op. cit.*

des, particularmente en relación con personas migrantes, y que afirme la indivisibilidad de los derechos humanos.

Quiénes son responsables frente (y de dar respuesta) a las poblaciones más vulnerables y vulneradas por las crisis es aún un problema político que muchos Estados no asumen o usan la salud para llevar adelante objetivos políticos. Visto de este modo, el contexto plantea preocupaciones no solo sobre las modalidades de gobernanza eficientes y coordinadas, sino también y fundamentalmente sobre los derechos humanos de las poblaciones afectadas, tanto en el seno de los países como en aquellas poblaciones migrantes o desplazadas. Sin embargo, ha habido una clara inconsistencia entre el aumento de los problemas regionales y fronterizos y la disminución de las respuestas y responsabilidades concertadas, compartidas. Esto es paradójico si se entiende que muchos determinantes de la salud en la región se extienden más allá del territorio nacional y están asociados con la porosidad de las fronteras y de la interdependencia de las economías. Aun así, tanto como en la mayoría de los ámbitos de la política social, la salud pública se tiende a considerar una instancia políticamente sensible, donde el actor dominante en términos de organización y provisión de política ha sido el Estado. Si bien el Estado aún ejerce un poder regulador central sobre decisiones de política pública –entre ellas en materia de salud y tratamiento de fronteras–, el alcance y las implicancias de la salud global y de la movilidad de personas, voluntaria o involuntariamente, se convierte en elemento determinante no solo de la efectividad de las políticas públicas en ámbitos de salud y migración, sino también de responsabilidad compartida. Vale recalcar también que proteger y responder a los más vulnerables cuesta dinero, y los gobiernos que toman decisiones en relación con las respuestas al covid-19 en América Latina lo hacen en un contexto de austeridad, de economías frágiles y de sistemas públicos de salud ya sobrecargados, con fondos insuficientes o desfinanciados. Por lo tanto, situaciones de crisis –sanitarias, migratoria, socioeconómica– plantean tensiones entre intereses y las responsabilidades de los gobiernos hacia sus residentes y, también, a nivel transfronterizo. Pero lo que ha emergido en el contexto del covid-19 es la falta de priorización de problemas asociados con la salud y con la movilidad de personas en la dimensión regional, así como una falta de ejercicio de responsabilidad compartida. Por el contrario, lo que ha prevalecido es un “giro restrictivo” hacia abordajes que privilegian lo nacional por sobre miradas transnacionales en lo que se refiere a derechos y obligaciones frente a personas y poblaciones en riesgo.

### 3. GOBERNANZA REGIONAL Y EL DERECHO A TENER DERECHOS

Los derechos humanos tienen un papel central en la estructuración de prácticas, políticas y sistemas de protección de individuos y colectivos contra los abusos de poder por parte de los gobiernos y otros actores en las relaciones sociales. Los derechos humanos son los principios que guían la relación entre los titulares de derechos (personas) y los garantes de deberes (gobiernos a diferentes niveles, instituciones, comunidades, organizaciones de ayuda e individuos), quienes, por ley, están obligados a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Para que estos se cumplan—como una cuestión de justicia individual o colectiva—existen condiciones sociales que deben permitir que las personas vivan una vida digna, donde los bienes y servicios sean accesibles y las personas estén protegidas de amenazas y daños en la sociedad.<sup>13</sup>

Esencialmente, las personas tienen derecho a todos los derechos humanos, independientemente de su nacionalidad, sexo, origen étnico, raza, religión o cualquier otra condición. La naturaleza universal de los derechos humanos sugiere el establecimiento de condiciones necesarias para garantizar el acceso para todos, reconociendo que habitamos un orden político global que está estructurado como un orden internacional de Estados. El artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades establecidos en esta Declaración puedan realizarse plenamente”.<sup>14</sup>

Cuando se aborda desde la perspectiva de las personas migrantes y refugiados, surgen dos dificultades inmediatas: en primer lugar, en un orden político internacional de gobernanza organizado a través de Estados, ser admitido en el territorio de un Estado genera deberes particulares en este, como ciertos marcos legales y normativos para proteger los derechos humanos de grupos no nacionales. En segundo lugar, si bien la responsabilidad de garantizar los derechos humanos es un deber que recae en los Estados, la expectativa es que estos cooperen y coordinen con otros actores—no

13 Elizabeth Kahn, “Beyond Claim-Rights: Social Structure, Collectivization, and Human Rights”, en *Journal of Social Philosophy*, vol. 52, N° 2, 2020, pp. 162-184, disponible en línea: <<https://doi.org/10.1111/josp.12362>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

14 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, disponible en línea: <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

gubernamentales o intergubernamentales— la prestación de servicios y la respuesta a las necesidades cuando los gobiernos nacionales no estén dispuestos o no puedan garantizar el cumplimiento positivo de los derechos humanos a los ciudadanos y residentes en su territorio.

Los acuerdos internacionales y regionales que protegen los derechos humanos de los más vulnerables están para orientar la acción del Estado. El derecho a la salud está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12) y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de derechos económicos, sociales y culturales (artículos 10 y 11), estableciendo que todas las personas, independientemente de su condición jurídica, tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la responsabilidad de los Estados de no descansar en el nivel del umbral básico, sino de tomar, y demostrar que están dando “pasos” deliberados, concretos y dirigidos “hacia la plena realización del derecho a la salud”. La observación general 14 —y puntualmente la obligación legal 34— establece que “los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, entre otras cosas, absteniéndose de negar o limitar el acceso de todas las personas, incluidos [...] los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales, a servicios preventivos, curativos y servicios de salud paliativa; [...] y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias”<sup>15</sup>

En este contexto latinoamericano, los compromisos legales en relación con derechos humanos se desarrollaron sobre la base de estándares internacionales y regionales. García destaca el rol del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y de los procesos de integración regional en la motorización de los marcos legales de los países de la región.<sup>16</sup> En el marco del SIDH se ha desarrollado una amplia jurisprudencia vinculada con las condiciones que aseguran la adecuada defensa de los derechos, así como procesos sancionatorios, con respecto a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en particular. Existe también acuerdo en el

15 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (CESCR), “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, observación general N° 14, 11 de agosto de 2000, disponible en línea: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

16 Lila García, “Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio”, en *Estudios de Derecho*, vol. 77, N° 169, 2020, p. 121.

reconocimiento de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes que “ocurre por el solo hecho de cruzar una frontera hacia un Estado del cual la persona no es nacional y su condición se ve agravada o *interseccionada* por otras variables”, por ejemplo, legales, sociales, o de protección.<sup>17</sup> En este contexto, el SIDH detalla garantías relacionadas con el derecho a la información, a permanecer y no ser rechazado en frontera, a la no devolución o expulsión a un país donde la vida del individuo corre peligro.<sup>18</sup> Estos principios fueron retomados en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo –aprobado en 2013–, en el que los países de la región se comprometen a aplicar de forma efectiva medidas destinadas a proteger a las personas migrantes cualquiera que fuese su situación o estatus migratorio.<sup>19</sup> Estas herramientas cobran relevancia singular en la coyuntura sanitaria actual, en particular en lo que respecta a salvaguardar el derecho de poblaciones migrantes. Más recientemente, tanto el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular como el Pacto Mundial sobre Refugiados –adoptados en 2018 bajo los auspicios de las Naciones Unidas– proporcionaron un enfoque que coloca, no sin limitaciones y objeciones, el derecho a la salud de los migrantes en la agenda global.<sup>20</sup> Ese mismo año, los gobiernos de América del Sur realizaron avances consistentes para facilitar la migración regular y la integración de los inmigrantes a través de una serie de acuerdos que favorecen el acceso a la residencia y los derechos sociales, así como la portabilidad de los derechos de seguridad social. Como plantean Acosta y Brumat durante las últimas dos décadas los países en la región han adoptado en gran medida marcos legislativos en materia migratoria siguiendo o incluso superando estándares internacionales.<sup>21</sup>

17 *Ibid.*, p. 124.

18 *Ibid.*

19 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Primera reunión”, 2013, disponible en línea: <[https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/S20131037\\_es.pdf](https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/S20131037_es.pdf)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

20 Jenna L Hennebry y Allison J Petrozziello, “Closing the gap? Gender and the global compacts for migration and refugees”, en *International Migration*, vol. 57, N° 6, 2019, pp. 124-129.

21 Diego Acosta y Leiza Brumat, “Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire?”, en *Frontiers in Human Dynamics*, 2020, vol. 2. Leiza Brumat, “Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia”, en *Análisis Carolina*, vol. 12, abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/AC-12.2021.pdf>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

A pesar del respaldo a estos marcos normativos internacionales y regionales, los países latinoamericanos se quedan cortos en la aplicación de sus políticas y prácticas nacionales de salud, en la protección de las poblaciones migrantes y en el respeto y cumplimiento del derecho a la salud de todos, sobre todo en tiempos de crisis. Esto es así a pesar de que, tanto en el área de salud como de migración, la región ha sido pionera en términos de modalidades específicas de gobernanza regional.

Al repasar ambas modalidades de gobernanza regional, en el caso de la salud, surge que las instancias que coordinan la temática en el ámbito del Mercosur se cren en 1996 con el Subgrupo de Trabajo 11 (SGT11) y en 1995 con la Reunión de Ministros de Salud (RMS), que constituyeron foros intergubernamentales que han logrado consensos en diversos campos. El objetivo del SGT11 es el de promover el desarrollo de políticas sanitarias que garanticen el acceso a la sanidad y a la calidad de los servicios y su homogeneización entre los Estados parte del Mercosur. En el año 2000, los Estados adoptan la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el Mercosur, en la que acuerdan un marco que establece obligaciones para el acceso a servicios integrales de salud y la obligación de los Estados miembros de mejorar la calidad de vida de sus poblaciones, con especial atención a los sectores más vulnerables. Se ha establecido también el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) del Mercosur, aprobado en 2011, por medio del cual se instituyó el eje de políticas sociales regionales, entre ellas la obligación de garantizar el acceso y la calidad integral de los servicios de salud humanos, como un derecho básico.<sup>22</sup> Complementariamente se han establecido estrategias coordinadas para la universalización del acceso a los servicios de salud pública; orientación científica y educación sobre salud sexual y reproductiva, con un enfoque en la reducción de la morbilidad y mortalidad femenina. Aquí reviste una relevancia clave la obligación de promover políticas específicas para las poblaciones indígenas, políticas públicas de salud para la mujer y la atención a la primera infancia, articulando políticas y promoviendo acuerdos regionales que garanticen el acceso a la salud pública en las zonas fronterizas. Se han establecido además marcos normativos regionales para regularizar la donación y el trasplante de órganos (Registro de Donaciones y Trasplantes del Mercosur - Sistema

22 Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), *Plataforma Mercosur Social y Solidario*, 25 de octubre de 2016, disponible en línea: <<https://www.mercosursocialsolidario.org/plan-estrategico-de-accion-social-del-mercotur-peas/>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

DONASUR) y políticas regionales de control epidemiológico para responder a la propagación del dengue, el zika y el chikungunya.<sup>23</sup>

Por su parte, la experiencia de Unasur ha apoyado políticas sociales efectivas en los Estados miembros, desde su establecimiento en 2008, con base en la cooperación en salud. De hecho, la salud se convirtió en un área temática vinculada con un nuevo ideal de regionalismo social y poscomercial o poshegemónico.<sup>24</sup> Con el fin de avanzar en la agenda, Unasur enmarcó una agenda delineando acciones en cinco áreas prioritarias: (1) vigilancia, prevención y control de enfermedades; (2) desarrollo de Sistemas de Salud Universal para los países de América del Sur; (3) información para la implementación y seguimiento de las políticas de salud; (4) estrategias para incrementar el acceso a medicamentos y fomentar la producción y comercialización de medicamentos genéricos, y (5) desarrollo de capacidades dirigido a profesionales de la salud y formuladores de políticas para el planeamiento, la gestión y la negociación de políticas de salud a nivel nacional e internacional.<sup>25</sup> También institucionalizó un novedoso grupo de expertos en salud regional a través de la institucionalidad del Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISAGS) bajo los auspicios del Consejo de Salud. El ISAGS se conformó con la intención de proporcionar investigación orientada a políticas, capacitación y desarrollo de capacidades para apoyar procesos de toma de decisiones y reforma en los Estados sudamericanos. De forma novedosa, el ISAGS también generó un espacio político-diplomático para la promoción y la formulación de las políticas externas comunes de Unasur para respaldar las negociaciones en las agendas internacionales<sup>26</sup>. En su arquitectura institucional, Unasur propició la participación de exper-

23 IPPDH, “Institucionalidad pública en derechos humanos del Mercosur”, 2016, disponible en línea: <<http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2018/08/Resumen-IPPDH.2016-color.pdf>> [consultado el 23 de mayo de 2022].

24 Pia Riggiozzi y Diana Tussie (eds.), *The Rise of Post Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Londres y Nueva York, Springer, 2012; Unasur, “Plan Quinquenal 2010-2015”, 2009, disponible en línea: <<http://www.isagsunasul.org/media/file/PLAN%20QUINQUENAL%20abril%202010%20ESP.pdf>> [consultado el 23 de marzo de 2022]; Unasur, “Salud: Report of the Pro Tempore Secretariat”, 2011, disponible en línea: <<http://isagsunasul.org/site/wpcontent/uploads/2011/12/Informe-2011.pdf>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

25 Unasur, “Plan Quinquenal 2010-2015”, *op. cit.*

26 Maria Belen Herrero y Diana Tussie, “Unasur health: A quiet revolution in health diplomacy in South America”, en *Global Social Policy*, vol. 15, N° 32, 2015, pp. 261-277; Pia Riggiozzi, “Regionalism, activism, and rights: New opportunities for health diplomacy in South America”, en *Review of International Studies*, vol. 41, N° 2, 2015, pp. 407-428; Pia Riggiozzi, “Regional integration and welfare: Framing

tos a través de redes temáticas y grupos de trabajo que han sido fundamentales para la ejecución de varios proyectos de lucha contra el VIH - sida; para la formación de recursos humanos para la salud; para apoyar las políticas nacionales de salud y para la producción de nuevas tecnologías en la región. También se desarrolló una Red de Instituciones Nacionales de Cáncer (RINC) que coordina la cooperación entre las instituciones públicas nacionales en los países miembros de Unasur, el desarrollo de políticas y programas de control del cáncer e investigación en América del Sur.<sup>27</sup>

Tanto el Mercosur como la Unasur contribuyeron a una nueva forma de conducir la diplomacia regional en salud que creó espacios para negociar el acceso internacional a medicamentos. Por ejemplo, el Mercosur coordinó con la Unasur y la Organización Panamericana de la Salud mecanismos de compra conjunta de medicamentos –como un cártel de compradores regional– para reducir los precios de los medicamentos de alto costo a través de negociaciones conjuntas, adquisiciones conjuntas o ambas, reduciendo los precios de los medicamentos de alto costo, como antivirales, oncológicos y hepatitis C.<sup>28</sup> Unasur también desarrolló un banco compartido de precios en apoyo de las negociaciones de productos farmacéuticos internacionales y, al mismo tiempo, aseguró la representación en la Organización Mundial de la Salud de las posiciones coordinadas en la Asamblea Anual entre 2010 y 2015, incluidas discusiones exitosas sobre el papel de la OMS en la lucha contra la falsificación de productos médicos.<sup>29</sup>

En el área de la migración, las respuestas a los regímenes de movilidad y residencia dieron lugar a nuevos desarrollos.<sup>30</sup> Por su parte, el Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía Mercosur<sup>31</sup> estableció objetivos para la implementación de políticas de apoyo a la libre circulación de

---

and advocating pro-poor norms through southern regionalisms”, en *New Political Economy*, vol. 22, N° 6, 2017, pp. 661-675.

27 Pia Riggirozzi, “Regionalism through social policy: Collective action and health diplomacy in South America”, en *Economy and Society*, vol. 43, N° 3, 2014, p. 432; Giovanni Agostinis, “Regional intergovernmental organizations as catalysts for transnational policy diffusion: The case of UNASUR health”, en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 57, N° 5, 2019, pp. 1111-1129.

28 Thomas A. O’Keefe, “Latin America takes on Big Pharma”, en *Aula Blog*, 19 de febrero de 2019, disponible en línea: <<https://aulablog.net/2019/02/19/latin-america-takes-on-big-pharma/>> [consultado el 23 de febrero de 2022].

29 Pia Riggirozzi, “Regionalism, activism, and rights...”, *op. cit.* y Pia Riggirozzi, “Regional integration and welfare...”, *op. cit.*

30 Andrew Geddes *et al.* (eds.), *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019.

31 Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, *op. cit.*

personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los Estados del Mercosur. En este contexto, los Estados miembros adoptaron normas regionales que exigían el derecho a la libre circulación, el derecho a migrar, la no criminalización de los migrantes y la igualdad de trato de extranjeros y nacionales. El régimen ha permitido la regularización de casi tres millones de sudamericanos que residen en la región.<sup>32</sup> La firma de un Acuerdo de Residencia como legislación autonómica adoptado por el Consejo del Mercado Común en 2002 facilitó este proceso y actuó como un instrumento fundamental en la regulación de la movilidad territorial, abarcando la circulación de trabajadores como uno de los pilares del mercado común.<sup>33</sup> El Acuerdo de Residencia del Mercosur también ha sido reconocido como un marco normativo exitoso y novedoso que mejora el acceso a los derechos de los migrantes en la región y ha demostrado tener efectos de cambio en la legislación y las políticas nacionales.<sup>34</sup> El acuerdo estableció que cualquier ciudadano de un Estado miembro o Estado miembro asociado puede residir y trabajar, así como acceder a otros derechos, por un período de dos años en un Estado anfitrión. Desde entonces, la gobernanza de la migración intrarregional y la protección de los derechos de los migrantes han mejorado considerablemente a través de una serie de mecanismos, como el acceso a los derechos de residencia, la mejora de la integración económica a través del acceso a empleos formales, el reconocimiento de credenciales educativas, la portabilidad de los derechos de seguridad social y al acceso a servicios de salud y la educación. Para 2017, se habían otorgado poco menos de tres millones de permisos de residencia en virtud del acuerdo.<sup>35</sup>

En 2018, los gobiernos de los países sudamericanos de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, así como los de Costa Rica, México y Panamá, firmaron la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de los Ciudadanos Venezolanos en la Región –un acuerdo para gestionar la crisis migratoria venezolana de manera coordi-

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Marco Mondelli, “Scaling up citizenship: The case of the statute of MERCOSUR citizenship”, en Pia Ruggirozzi y Christopher Wylde (eds.), *Handbook of South American governance*, Londres, Routledge, 2017, pp. 426-441.

<sup>34</sup> Liliana Lyra Jubilit, Marcia Vera Espinoza y Gabriela Mezzanotti (eds.), *Latin America and Refugee Protection. Regimes, Logics, and Challenges*, Nueva York, Berghahn, 2021.

<sup>35</sup> *Ibid.*

nada—. <sup>36</sup> Esta declaración fue seguida por varias reuniones técnicas en las que los gobiernos especificaron acciones concretas para brindar asistencia humanitaria; posibilitar y promover el acceso a mecanismos de regularidad y permanencia; combatir la trata y el contrabando de personas; prevenir la violencia sexual y de género; garantizar la protección de los niños; rechazar la discriminación y la xenofobia; facilitar el acceso a los procedimientos para determinar la condición de refugiado; y, en general, continuar trabajando en la implementación de políticas públicas para la protección de los derechos humanos de todos los migrantes en los respectivos países, de acuerdo con las leyes nacionales y los instrumentos internacionales y regionales aplicables. Muchas de estas iniciativas han recibido asistencia técnica y apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y muchos otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

Si bien por estos motivos, entre otros, la gobernanza regional en salud y migraciones ha sido motivo de augurio político y académico, abriendo nuevas agendas de investigación, la pandemia del covid-19 puso a prueba los marcos normativos-institucionales que sustentan el derecho humano a la salud y los derechos a la salud de poblaciones migrantes desplazadas, tanto a nivel nacional como en términos de gobernanza regional. Existe evidencia para argumentar en dos líneas: en primer lugar, la pandemia del covid-19 impacta sociedades donde millones de personas ya están expuestas a vulnerabilidades preexistentes. La pobreza, la inequidad, la violencia, y los desplazamientos, junto con sistemas de salud, educación y protección deficientes, constituyen el telón de fondo de la vida de muchas personas en situación de vulnerabilidad que se entrecruzan con la crisis desatada por la pandemia del covid-19 y que afectan el pleno ejercicio de sus derechos. En segundo lugar, a pesar de este escenario, las respuestas de los gobiernos han privilegiado el foco nacional, individual y con algunos intentos colectivos pero sub-óptimos y fragmentados de articulación regional que debilitaron en particular la garantía del ejercicio del derecho a la salud y a la movilidad en la región. En consecuencia, a pesar de antecedentes de gobernanza regional, ha habido un giro restrictivo como respuesta

36 Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la Región, en Portal sobre Migración en América Latina y el Caribe 2018, disponible en línea: <<https://www.migrationportal.org/es/resource/declaracion-quito-sobre-movilidad-humana-ciudadanos-venezolanos-region/>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

a las múltiples crisis que han afectado en particular la salvaguardia de los derechos de personas migrantes aumentado los riesgos de salud entre estas.

#### 4. EL GIRO RESTRINGITIVO Y EL DEBILITAMIENTO DE LA GOBERNANZA REGIONAL

Ciertamente, en América Latina las organizaciones regionales, centrales en la gobernanza a este nivel, conviven con fricciones ideológicas y situaciones en las que los mismos actores estatales que dan autoridad a las organizaciones regionales –es decir, los gobiernos de los Estados miembros– también –periódicamente y en reacción a posiciones e intereses nacionales– pueden retirar autoridad a las organizaciones regionales.<sup>37</sup> Esto es de alguna manera una condición de legitimidad que afecta la credibilidad de las organizaciones regionales en América Latina.<sup>38</sup> Los gobiernos a menudo crean instituciones a nivel regional para mejorar la autoridad, la gestión y el posicionamiento de sus intereses *vis-à-vis* las relaciones económicas y políticas internacionales.<sup>39</sup> Sin embargo, aquellos pueden restringir el papel y el alcance de esas instituciones si sus cálculos de gobernanza nacional dictan lo contrario. A la vez, la presencia o ausencia de liderazgo regional muy a menudo está determinada por la capacidad (moral y político-económica) de crear incentivos para una cooperación sustentada, sostenida e institucionalizada. En este sentido, la maldición del interpresidencialismo, siguiendo las consideraciones propuestas por Malamud,<sup>40</sup> remite a una falla intrínseca en la institucionalización de la gobernanza regional en América Latina que, en gran medida, depende de la actuación de sus gobiernos. Así se entiende la brecha de credibilidad de las organi-

37 Cintia Quiliconi y Renato Rivera, “Ideology and leadership in regional cooperation: The cases of defense and the world against drugs councils in Unasur”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, 2019, pp. 219-248.

38 Pia Riggirozzi y Matt Ryan, “The credibility of regional policymaking: insights from South America”, en *Globalizations*, vol. 19, N° 4, 2021, pp. 604-619.

39 Pia Riggirozzi y Diana Tussie (eds.), *The Rise of Post Hegemonic Regionalism*, *op. cit.*

40 Andres Malamud, “Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences”, documento de trabajo del EUI, RSCAS 2013/20, European University Institute, 2013, disponible en línea: <[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS\\_2013\\_20.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf)> [consultado el 20 de mayo de 2022].

zaciones regionales en América Latina que fue creciendo desde 2015 cuando un giro a la derecha en el Cono Sur significó que los gobiernos se distanciaran ideológicamente cada vez más.

Cuando la pandemia del covid-19 alcanza la región, la dinámica de la gobernanza regional en salud y migración ya estaban cambiando al son de pujas y realineamientos, así como nuevos (des)incentivos. De hecho, los gobiernos de la región no solo se distanciaron ideológicamente, sino que progresivamente abandonaron esfuerzos regionales como los alcanzados por medio de la Unasur. No fue solo la diferencia ideológica, que en América Latina siempre ha existido, sino fundamentalmente una polarización política entre los gobiernos de la región, sumado al desinterés de Brasil en la cooperación regional –todos los cuales fueron identificados como factores estresantes para la gobernanza regional, como afirman Nolte y Weiffen–.<sup>41</sup> Sin más, para abril de 2018, los ministros de relaciones exteriores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación en Unasur. Mientras, dos años antes, el bloque regional del Mercosur había suspendido la membresía de Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático que señalaba claramente “la ruptura del orden democrático” en el país. Esta suspensión significó restricciones a la libertad de movimiento de los ciudadanos venezolanos dentro del bloque, debido al endurecimiento de controles y cambios en relación con la aplicación del Acuerdo de Residencia Mercosur. Por ejemplo, si bien los países del bloque continuaron reconociendo a ciudadanos venezolanos como beneficiarios de permisos de residencia otorgados en el marco del acuerdo Mercosur, estos permisos fueron a dos años obligando a las personas migrantes a demostrar sustento económico, documentación y visados para obtener residencia permanente. En el contexto del covid-19 –y dados sus efectos en un mercado laboral ya caracterizado desproporcionadamente por una alta informalidad entre la población migrante–, demostrar sustentabilidad socioeconómica e incluso documentación puede ser un requisito extremadamente difícil de cumplir en la práctica. Asimismo, países como Colombia, que anteriormente habían otorgado permisos de residencia a ciudadanos venezolanos, dejaron de hacerlo a partir de la suspensión del país en el Mercosur, amparándose en la no reciprocidad por parte de Venezuela. En el caso de Chile, por otro

41 Detlef Nolte y Brigitte Weiffen, “How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, N° 2, 2021, disponible en línea: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329202100206>>.

lado, el país recrudesció el pedido de visas a venezolanos que tuvieran la intención de entrar al país.

Los gobiernos de la región, de hecho, revelaron un vuelco nacionalista y una política de puertas adentro que se agudizó con el impacto del covid-19. En efecto, el covid-19 fue un factor estresante en sí mismo tanto para la política nacional como para la cooperación regional.<sup>42</sup> La distancia ideológica entre países y el vuelco nacionalista y restrictivo limitó la posibilidad de alcanzar políticas concertadas en términos de gobernanza sanitaria y migratoria regional.<sup>43</sup> A esto se suman contextos de austeridad, con economías frágiles y sistemas de salud públicos sobrecargados y pobremente financiados.

En este contexto, las respuestas al covid-19 privilegiaron estrategias para “bajar riesgos”, que se alejaron de la concepción de la salud como derecho de residentes y migrantes. Así, muchos de los gobiernos de América Latina introdujeron medidas de restricción de movimiento bajo una concepción sanitaria donde el objetivo de disminuir la propagación y el impacto del covid-19 se relacionó con el cierre de fronteras. Además de cuarentenas obligatorias, países como Ecuador y Perú introdujeron toques de queda; mientras que en Chile y El Salvador se declaró estado de emergencia, dejando la seguridad interna y la custodia de servicios de salud al control de las fuerzas armadas. Estas medidas son particularmente restrictivas para migrantes y refugiados en dichos países, muchos de ellos excluidos de mercados laborales u oportunidades de acceder a beneficios sociales ofrecidos a connacionales. A pesar del antecedente del Mercosur, su Acuerdo de Residencia y otras normativas que cuestionan los “dispositivos de control y sanción” o el “recorte de derechos humanos basado en la nacionalidad o la condición migratoria de las personas en los países de destino”<sup>44</sup> y los pilares de gobernanza regional en salud, la afluencia de venezolanos en países como Colombia y Brasil creció a niveles sin precedentes desde 2015, lo que llevó a una serie de vetos y decisiones arbitrarias que condujeron a restricciones

42 *Ibid.*

43 Pia Riggirozzi, “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina”, en *Análisis Carolina*, 30 de marzo de 2020, disponible en línea: <[https://doi.org/10.33960/ac\\_12.2020](https://doi.org/10.33960/ac_12.2020)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

44 Pablo Ceriani Cernadas, “Luces y sobras en la legislación migratoria latinoamericana”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 233, 2011, disponible en línea: <[http://nuso.org/media/articulos/downloads/3775\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/3775_1.pdf)> [consultado el 20 de mayo de 2022].

en los derechos existentes a la residencia y la solicitud de asilo.<sup>45</sup> Así, se les prohibió el ingreso a los migrantes venezolanos por vía terrestre, y quienes ingresaron irregularmente fueron sujetos a deportación, medida que viola los tratados internacionales de refugiados. El cierre de actividades no esenciales y de fronteras ha creado una situación en donde los migrantes han perdido casi de forma inmediata sus ingresos, el acceso a servicios sociales y de salud, forzando o ahondando la pobreza y, en muchos casos, una situación de permanente desplazamiento. Incluso una gran parte se vio forzada al retorno a sus países de origen de forma arbitraria, a pesar de la amenaza de abuso, violencia y riesgo de infección.<sup>46</sup> Aunque dichas medidas se justificaron políticamente como intentos para aplanar la curva de infecciones del coronavirus, no solo aumentaron riesgos de salud, sino que también debilitaron derechos de acceso, residencia y protección para personas migrantes, mientras que fortalecieron políticas y actitudes antimigrantes.

De esta situación resulta la incongruencia entre un andamiaje existente que es muy rico en términos normativos frente a las prácticas restrictivas que se traducen en arbitrariedades, medidas *ad-hoc*, falta de aplicabilidad de salvaguardias de los derechos humanos y normativas respecto de protección, así como una creciente securitización de la migración y de la salud. Las preguntas que emergen entonces son cómo se renueva la gobernanza regional en migración y en salud en América Latina después de la pandemia, y cuáles son las condiciones y oportunidades para (re)institucionalizar e implementar políticas que resguarden los derechos humanos en contextos de crisis.

## 5. RECONSTRUIR LA GOBERNANZA REGIONAL EN CONTEXTO DE CRISIS

Es difícil pensar que frente a la crisis sanitaria y de migraciones, sumado a un renacimiento nacionalista, se pueda recrear ambiciones y dinámicas integracionistas que reaviven la potencialidad de la gobernanza regional.

45 Marcia Vera Espinoza y Gabriela Mezzanotti, *Latin America and refugee protection: Regimes, logics and challenges*, Nueva York, Berghahn Books, 2021, pp. 237-255.

46 Pia Riggiozzi, Jean Grugel y Natalia Cintra, "Situational brief: perspective on migrant's right to health in Latin America during COVID-19. Protecting migrants or reversing migration? COVID-19 and the risks of a protracted crisis in Latin America", en *Lancet Migration*, 26 de junio de 2020, disponible en línea: <[https://1bec58c3-8dcb-46bo-bb2a-fd4addfob29a.filesusr.com/ugd/188e74\\_543cbb0400824084abcea99479d fa124.pdf?index=true](https://1bec58c3-8dcb-46bo-bb2a-fd4addfob29a.filesusr.com/ugd/188e74_543cbb0400824084abcea99479d fa124.pdf?index=true)> [consultado el 20 de mayo de 2022].

En el pasado, los acuerdos regionales demostraron ser instrumentos adecuados para proteger los derechos a la salud y mejorar la movilidad y los caminos hacia la residencia de los migrantes. En el contexto de la pandemia del covid-19, no es que la región no ha estado activa, sino que el distanciamiento político entre los países, la falta de liderazgo y el énfasis nacionalista han limitado la posibilidad de alcanzar políticas concertadas. Sin embargo, a pesar de este giro restrictivo, y considerando que no todos los fracasos son de suma cero, se podría argumentar que hay tres puntos de partida para la reconstrucción de la gobernanza regional desde un abordaje de derechos y reconociendo la intersección de estas dos crisis regionales. El gran desafío, sin embargo, es cerrar la brecha entre lo que la gobernanza regional puede hacer y lo que realmente se hace para no solo corregir el giro restrictivo de los países, sino para consolidar la interacción entre acuerdos y diálogos que se dan a nivel regional y los cambios en normas, reglamentos, procedimientos y políticas a nivel nacional.

El primer punto de partida se relaciona con una regeneración del rol del Mercosur. Los miembros del Mercosur acordaron en marzo de 2020 compartir información y estadísticas sobre la evolución del coronavirus, dentro de una estrategia común para combatir la pandemia, así como eliminar obstáculos que pudieran dificultar o impedir el tránsito y el transporte de suministros y elementos esenciales, como alimentos, productos de higiene y cuidado de la salud. Poco tiempo después, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) comprometió fondos para “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud” mientras se dispuso de dieciséis millones de dólares para fortalecer la capacidad de diagnóstico del virus, la compra de insumos y la protección de materiales y un proyecto plurinacional de “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”, destinados al combate coordinado contra el covid-19.<sup>47</sup>

El Mercosur ha renovado un rol central combinando migración y salud en coordinación con la OIM y poniendo en marcha iniciativas dirigidas a la capacitación, la investigación y las recomendaciones desarrolladas con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur para mejorar el enfoque de derechos humanos en la política migratoria.<sup>48</sup>

47 *Revista PARLASUR*, N° 28, junio de 2021), disponible en línea: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/19362/1/revista-junio-2021-final.pdf>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

48 Por ejemplo, “Complementary Recommendations for the Protection of Migrant Children and Adolescents in the Context of COVID-19”. 09/Migrant%20

Aun en las circunstancias más difíciles la articulación de compromisos políticos y regionales es posible. Como proponen Riggiozzi y Ryan, ciertos elementos del regionalismo sobreviven de manera amplia no como proyectos que pueden estar asociados con un mandato de tiempo limitado, sino con un abordaje a largo plazo, que influencia el desarrollo de la formulación de políticas transnacionales.<sup>49</sup> Desde esta perspectiva, Brumat observa que, debido a los marcos normativos regionales existentes (como el Acuerdo de Residencia del Mercosur) que han sido muy progresistas en términos de extensión de tratados internacionales, países actualmente tan diferentes en lo ideológico como Colombia, Brasil, Argentina y Uruguay buscaron activar mecanismos de regularización y protección para el control de la migración.<sup>50</sup> A pesar de que en Colombia y Brasil el manejo de las fronteras ha generado irregularidades, y en consecuencia violaciones a los derechos humanos, estos países avanzaron hacia un enfoque común de la gobernanza basado en lo que Brumat identifica como “control estatal + derechos humanos”.<sup>51</sup> Estos avances no compensan el “giro restrictivo” ni las políticas arbitrarias en términos de manejo de fronteras, pero el enfoque de regularización de migrantes adoptado por estos países se basó en el andamiaje normativo existente ofrecido en el Mercosur. Aún es incierto si la cooperación regional podrá recuperar su lugar fundamental tanto en el ámbito de la cooperación en migraciones, como en salud. Pero hay un punto de partida aquí para reconocer el valor de los abordajes y la infraestructura normativa existentes.

Un segundo punto de partida, más declarativo y con énfasis en los derechos como elemento distintivo en la diplomacia regional, es fomentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El “Plan integral de autosuficiencia sanitaria para el fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CELAC” es un documento base reciente de gran relevancia, elaborado por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

---

Childhood%20and%20Adolescence%20Network%20Document%20-a%20Complementary%20recommendations\_%20SACM\_IPPDH.pdf> [consultado el 24 de mayo de 2022].

49 Pia Riggiozzi y Matt Ryan, “The credibility of regional policymaking...”, *op. cit.*

50 Leiza Brumat, “Gobernanza migratoria en Sudamérica en 2021...”, *op. cit.*

51 Leiza Brumat, “¿Existe una gobernanza migratoria sudamericana?”, en *Clarín*, 14 de mayo de 2021, disponible en línea: <[https://www.clarin.com/opinion/-existe-gobernanza-migratoria-sudamericana-\\_o\\_e8snVrklz.html](https://www.clarin.com/opinion/-existe-gobernanza-migratoria-sudamericana-_o_e8snVrklz.html)> [consultado el 23 de mayo de 2022].

(CELAC), liderado por México y patrocinado por la CEPAL.<sup>52</sup> Este documento aborda la situación de los sistemas de salud, propone el fortalecimiento de la atención primaria de salud y evalúa las capacidades existentes de la industria farmacéutica pública y privada en la región para la producción de vacunas. Indica, además, que la industria farmacéutica de la región tiene un bajo nivel de desarrollo tecnológico y es altamente dependiente de la producción de empresas multinacionales y de las importaciones de otras regiones. Esto no es menor si se considera que la distribución mundial de la vacuna para el covid-19 a través de mecanismos internacionales como COVAX ha sido un cuello de botella y un indicador importante de las desigualdades en salud dentro y entre sociedades.

El tercer eje para la recuperación de la gobernanza regional, aun cuando prescriptivo, está centrado en la OEA y la CIDH. Por ejemplo, la CIDH implementó una Unidad de Coordinación de Respuesta Rápida e Integrada a la crisis pandémica del COVID-19 (SACROI COVID-19) para fortalecer las capacidades institucionales de la CIDH, proteger y defender las libertades fundamentales y los derechos —especialmente el derecho a la salud y otros derechos sociales, culturales y ambientales—. La implementación del SACROI es parte de la estrategia que la CIDH ya ha puesto en marcha para monitorear y dar seguimiento a cómo la crisis pandémica del covid-19 está impactando los derechos humanos de personas y grupos vulnerables.

La CIDH también destacó que de acuerdo con la resolución 01/20, Pandemias y Derechos Humanos; y la resolución 01/21, Covid-19 Vacunas y Obligaciones Interamericanas de Derechos Humanos los Estados deben adoptar políticas públicas que respondan a enfoques intersectoriales e interculturales que les permitan abordar las múltiples formas de discriminación y obstáculos que enfrentan las personas para acceder a la atención médica y las vacunas para el covid-19. Finalmente, se destaca la activa intervención de la Corte IDH, con medidas urgentes frente a la pandemia haciendo ejercicio de los estándares en relación con los tratados de derechos de las personas migrantes y la protección del derecho a la salud. Por ejemplo, por medio de la resolución 01/20 se destacó la necesidad de conciliar las medidas de salud para contener la propagación del virus con la obliga-

52 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “CEPAL presenta plan integral de autosuficiencia sanitaria para el fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CELAC”, disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-presenta-plan-integral-autosuficiencia-sanitaria-fortalecimiento-capacidades>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

ción de proteger a las personas migrantes, sobre todo aquellas en condición de forzadas.<sup>53</sup> De igual modo, de acuerdo con los lineamientos planteados en el SACROI Covid-19, los planes nacionales de vacunación adoptados por los Estados deben asegurar el acceso equitativo y universal a las vacunas y deben incluir expresamente a los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y otras personas con necesidad de protección, independientemente de su condición migratoria. También la Corte IDH solicitó al Estado de Panamá prestar información sobre el acceso a albergues, con condiciones poblacionales conducentes a la protección de la salud de las personas migrantes. A esto se han sumado recomendaciones y reportes sobre la base de la observación de la CIDH sobre el riesgo de militarización y manejo de las fronteras de manera arbitraria, incluidas prácticas de rechazo en la frontera.<sup>54</sup> Si bien estas declaraciones están pendientes de implementación en muchos casos, estas acciones y lineamientos pueden sentar bases importantes para el tratamiento de los servicios de salud y el acceso de personas, más allá de su estado migratorio.

El foco en derechos para dar protección y orientar políticas públicas son puntos de entrada para la reconstrucción de una gobernanza regional. Mantener estos valores es fundamental para reestablecer la cooperación. Aun en ausencia de instrumentos obligatorios para los Estados, el alcance normativo y simbólico de estas iniciativas a nivel regional no es menor ya que fomenta la “interamericanización” de estándares y buenas prácticas por medio del monitoreo e intercambio de información.<sup>55</sup> Sin embargo, se necesitan reforzar compromisos políticos y crear mecanismos que mitiguen la discrecionalidad en la aplicación de normativas regionales referidas a salud, migración —aunque no solo— a nivel nacional, y que efectiva-

53 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Resolution 1/21, Covid-19 Vaccines and Inter-American Human Rights Obligations, Pandemics and Human Rights”, abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolucion-1-21-en.pdf>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

54 Organización de los Estados Americanos (OEA), “World Refugee Day: IACHR calls on states to adopt measures to guarantee comprehensive protection for the human rights of asylum-seekers, refugees, and people in need of protection from new and ongoing challenges in the Americas”, comunicado de prensa N° 153, OEA, 20 de junio de 2021, disponible en línea: <[https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media\\_center/preleases/2021/153.asp](https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/153.asp)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

55 Mariela Morales Antoniazzi, *Test democrático interamericano frente al COVID-19*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

mente se implemente lo que ya existe. De otro modo, los marcos normativos quedaran en el terreno nominal.

## 6. REFLEXIONES FINALES

América Latina atraviesa una de las peores crisis de su historia. La región no solo se convirtió en el epicentro del covid-19 en 2021; ya desde 2015 enfrentaba una crisis humanitaria impulsada por la migración forzada masiva desde Venezuela y América Central hacia otros países de la región. Además, estas crisis sanitarias y migratorias se desatan en una región que atraviesa altas tasas de pobreza e indigencia, un ciclo económico negativo desde antes de la pandemia, con capacidades fiscales limitadas y sistemas de salud (y oportunidades de acceso a servicios) limitados, fragmentados y desfinanciados. Ciertamente, el covid-19 ha exacerbado casi todas las formas de injusticia social en América Latina relacionadas con desigualdades socioeconómicas, desigualdades de oportunidades en el acceso a servicios sociales, sanitarios y de educación (incluida la educación digitalizada) y las desigualdades de protección y respeto a las personas en general y de personas migrantes en particular.

En términos de gobernanza, definiciones nacionales de lo que es riesgo y urgente, sumado a una polarización ideológica que ya estaba debilitando la gobernanza regional, socavó la oportunidad de definir la crisis y sus consecuencias como un problema común, de responsabilidad compartida. Como muestra este capítulo, América Latina se ha manifestado de forma paradójica: en las áreas de migración y salud la región ha establecido una novedosa infraestructura normativa que supo ser andamiaje de organizaciones regionales y de gobernanza regional en migración y en salud. Esta gobernanza ha liderado políticas en relación con el derecho a la circulación de personas y al derecho a la salud. En ambas áreas, la región ha creado marcos normativos, agendas y programas de políticas –incluida la diplomacia regional– con diversas formaciones regionales como Mercosur, Unasur o CELAC. Sin embargo, al enfrentar la mayor crisis regional de la historia en ambos frentes, lo que ha primado en la región es la ausencia de consensos regionales sobre definiciones y objetivos comunes. Más bien, primaron respuestas arbitrarias y fragmentadas en los niveles de gobernanza nacional y regional, afectando no solo el alcance efectivo de soluciones conjuntas a problemas comunes, sino además la salvaguardia de derechos de poblaciones nacionales desplazadas por situaciones de migra-

ción forzosa. Como también se argumenta en este capítulo, ha habido claras inconsistencias entre el aumento de los problemas regionales y fronterizos y la disminución de las respuestas y responsabilidades concertadas y compartidas.

Pero los gobiernos de América Latina tienen obligaciones legales y éticas en virtud del derecho internacional e interamericano para garantizar la mejor prestación de servicios de salud posible para todos, incluidos los derechos de personas más allá de la condición migratoria. Esto significa que los gobiernos no pueden elegir qué derechos realizar y cuáles ignorar, o para quién tienen responsabilidad. Asimismo significa que hay puntos de partida posibles desde donde esperar una posible reconstrucción de la gobernanza regional. Como se exploró en este capítulo, una de las lecciones aprendidas de experiencias previas es que las organizaciones regionales proporcionan recursos normativos e institucionales para la armonización de políticas; pueden facilitar la movilización de recursos humanos, financieros y de conocimiento; y pueden fomentar redes de expertos o áreas temáticas en apoyo de reformas y políticas sociales. En el pasado, los acuerdos regionales han demostrado ser instrumentos adecuados en estos ámbitos, que crearon verdaderas oportunidades para la salvaguardia de los derechos de salud y el mejoramiento de la movilidad y las vías de residencia de migrantes.

El gran desafío actual es cerrar la brecha entre lo que las organizaciones regionales pueden hacer y lo que realmente hacen. Para ello, se necesitan compromisos basados en la elaboración de consensos sobre la necesidad de reformular responsabilidades compartidas y acuerdos de cooperación más allá de acciones declaratorias. De esta forma, debe lograrse la (re) institucionalización de condiciones que puedan corregir el giro restrictivo observado en la mayoría de los países, tanto en el ámbito de migraciones como en salud. Sin gobernanza regional, compromiso nacional y apoyo internacional, los derechos de los más vulnerables en la región están en riesgo ahora y en emergencias humanitarias en el futuro.



## **Parte II**

De la crisis a la recuperación:  
poder, control y participación



## **4. La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de covid-19. Un enfoque desde el *ius commune***

Armin von Bogdandy

Jesús María Casal

Mariela Morales Antoniazzi

### 1. INTRODUCCIÓN

Las respuestas estatales dirigidas a enfrentar la pandemia de covid-19 han llevado consigo riesgos para la democracia y el Estado de derecho. Como la experiencia latinoamericana demuestra, las preocupaciones suscitadas por los peligros que pueden y suelen llevar consigo los estados de emergencia son justificadas.<sup>1</sup> La pandemia crea tensiones entre los derechos humanos ya que, observando las respuestas iniciales para contener el virus, la libertad de movimiento, la libertad de reunión, la libertad de expresión, la libertad personal, la libertad de religión, los derechos laborales y las libertades económicas, entre otras, se vieron severamente restringidas para proteger el derecho a la salud y a la vida.<sup>2</sup> A esto se suman las tendencias

1 Roberto Gargarella y Jorge Ernesto Roa, “Diálogo democrático y emergencia en América Latina”, MPIL Research Paper Series N° 2020-21, 2020, pp. 1 y ss., disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3623812](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3623812)> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Carlos Ayala Corao, “Retos de la pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos”, MPIL Research Paper Series no. 2020-17, 2020, pp. 1 y ss., disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3596040](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596040)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

2 En relación con estas tensiones, véase Víctor Bazán, “Pandemia, derechos humanos y economía”, en *Diálogo Derechos Humanos*, 16 de julio de 2020, disponible en línea: <<https://dialogoderechoshumanos.com/blog/36-ciclo-grupo-constitucional/725-pandemia-derechos-humanos-y-economia>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Leonardo Martins, “Estado de Direito apesar de emergências sanitárias”, en *Diálogo Derechos Humanos*, 16 de julio de 2020, disponible en línea: <<https://dialogoderechoshumanos.com/blog/36-ciclo-grupo-constitucional/726-estado-de-direito-apesar-de-emergencias-sanitarias>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

a la acumulación de poderes en los ejecutivos y a la reducción de las actividades de congresos y tribunales. Surge, por eso, la pregunta sobre los efectos de las respuestas estatales sobre el Estado de derecho y la democracia en América Latina tomadas frente a la pandemia. En particular, consideramos las preguntas ¿han sido las respuestas estatales compatibles con estándares internacionales aplicables a los estados de excepción? ¿Hubo control del poder? Este trabajo destaca que un conjunto de principios forjado a lo largo de varias décadas en relación con el alcance y límites de los poderes de emergencia se ha traducido en una importante contención. Ese derecho común ha dado lugar a una lucha contra las facultades extraordinarias de los gobiernos que se ha librado y se está librando desde la óptica del control del poder para resguardar los derechos humanos y asegurar la vigencia del Estado de derecho durante los estados de excepción.

Nuestra indagación está, en parte, en concordancia con los hallazgos del estudio de Ginsburg y Versteeg sobre el funcionamiento de diversos contrapesos institucionales frente a los poderes ejecutivos nacionales durante estos tiempos de pandemia.<sup>3</sup> Sin embargo, en lo que respecta a América Latina, se observa que los estándares interamericanos y el derecho común de la región sobre los estados de excepción han sido un factor especialmente significativo que permite explicar las iniciativas orientadas a controlar la acción gubernamental o a conducirla *ab initio* atendiendo a los parámetros del Estado de derecho.

Este trabajo esboza ese derecho común y examina a partir de allí las respuestas estatales ante la pandemia. En una primera parte, dialoga con el derecho internacional, regional y constitucional para introducir un *ius commune* sobre los estados de excepción. A la luz de los estándares referenciales, que incluyen particularmente la triada de derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, se clarifican las obligaciones de los Estados frente a la pandemia. En una segunda parte, se examinan y clasifican las respuestas jurídicas o institucionales de dieciocho Estados latinoamericanos ante la pandemia, hasta julio de 2021. Sin embargo, la dicotomía habitual entre los poderes constitucionales y los poderes legislativos de emergencia, así como la valoración que a veces se hace de los ordenamientos nacionales, no son suficientes para explicar las diferencias en el diseño normativo. Por lo tanto, se examinará en qué medida las respuestas

3 Tom Ginsburg y Mila Versteeg, “Binding the unbound executive: checks and balances in times of pandemic”, en Public Law and Legal Theory Research Paper Series 2020-52, 2020, disponible en línea: <<https://www.readcube.com/articles/10.2139%2Fssrn.3608974>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

son consistentes con las normas para el estado de emergencia desarrolladas en el sistema interamericano y con el respectivo *ius commune*. En particular, se consideran las declaraciones de emergencia que, bajo distintos marcos regulativos y categorías, han sido dictadas en la región. El estudio de estas declaraciones está centrado en el respeto al Estado de derecho, lo cual comprende muy especialmente prestar atención a los controles a los cuales esas declaraciones han sido sometidas. En esa misma línea, se destaca como la protección internacional del Estado de derecho durante los estados de excepción han contribuido a apuntalar los controles que se han ejercido frente a actuaciones u omisiones del ejecutivo. Se hace hincapié en diversas formas de resistencia democrática, tanto por parte de los congresos y mediante controles jurisdiccionales como por parte de una comunidad de práctica. Finalmente, se identifican buenas prácticas, particularmente considerando la comunidad de práctica, y se formulan propuestas que deben animar una lucha que aún se está librando ante las amenazas persistentes contra el Estado democrático de derecho. El concepto de Estado de derecho que nos sirve de parámetro se inscribe en un Estado que es a la vez constitucional y convencional, lo cual se corresponde muy especialmente con la evolución de la garantía de los derechos humanos en América Latina.

## 2. LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN EL *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE* LATINOAMERICANO

### 2.1. *El derecho común sobre el estado de excepción*

Si un tema pertenece a los desafíos político-institucionales de la región y al derecho constitucional común latinoamericano, este es el de los estados de emergencia. Los estados de excepción han representado una cuestión de preocupación recurrente en la región, ante el abuso de los poderes de emergencia. La historia latinoamericana ha estado plagada de excesos gubernamentales apalancados frecuentemente con estados de excepción, en regímenes tanto dictatoriales como democráticos. Por ello tempranamente, en diálogo con los estándares interamericanos, se generaron reacciones en la esfera nacional dirigidas a domesticar o reconfigurar restrictivamente los poderes de emergencia, antes de que esta tendencia se consolidara en otros sistemas regionales o en el sistema universal de protección de derechos humanos. Ello ha contribuido a formar un *ius commune* latinoamericano sobre los estados de excepción.

Ya en 1962, casi desde el comienzo de sus actividades, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) incorporó a los estados de emergencia dentro de su Programa General de Trabajo a largo plazo. Esto desembocó en la “Resolución sobre la protección de los derechos humanos frente a la suspensión de las garantías constitucionales o estado de sitio”, aprobada por la Comisión Interamericana en 1968. Esta resolución determina las “condiciones” bajo las cuales la “suspensión de garantías constitucionales o estado de sitio” es compatible con el régimen de gobierno democrático representativo, entre las cuales interesa destacar la prohibición de la suspensión del “derecho de protección contra la detención arbitraria, derecho a un proceso regular y derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión”,<sup>4</sup> así como la exclusión de cualquier “restricción de la vigencia del Estado de derecho” o de “las competencias de los poderes del Estado o el funcionamiento de los medios de contralor”.<sup>5</sup>

Ante las continuas violaciones de los derechos humanos y el uso de la fuerza, aumentaron los esfuerzos para limitar los poderes de emergencia.<sup>6</sup> Muchas discusiones doctrinales y orientaciones jurisprudenciales y legislativas sobre los límites de los estados de excepción, cuyo trasfondo eran los excesos cometidos por las autoridades, provenían especialmente de Argentina, donde el debate y parcialmente la praxis judicial sobre la operatividad y alcance del *habeas corpus* durante el estado de sitio eran relevantes<sup>7</sup> y trascendieron las fronteras nacionales. En efecto, tales contribu-

4 La formulación de estos derechos contenida en la citada resolución se correspondía en parte con el texto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la labor desarrollada durante el decimotavo período de sesiones (1 al 17 de abril de 1968)”, Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 1968.

6 Declaración Final del Coloquio Organizado por la Comisión Andina de Juristas sobre los Estados de Excepción en la Región Andina, en Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Estados de Emergencia en la Región Andina*, Lima, CAJ, 1987, pp. 267-268.

7 Néstor Sagüés, *Habeas corpus. Régimen constitucional y procesal en la Nación y provincias*, Buenos Aires, La Ley, 1981, pp. 127 y ss. En marzo de 1983, en un estudio sobre los derechos humanos durante los estados de emergencia, la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) se refirió a la situación de Argentina. En este destacaba las graves violaciones a los derechos humanos que se cometían en el marco dictatorial imperante, a menudo al abrigo del estado de sitio y, al mismo tiempo, recogía el criterio jurisprudencial tradicional sobre la vigencia del *habeas corpus* y el amparo durante los estados de excepción, así como sobre el alcance del control que los jueces podían ejercer al conocer de

ciones sirvieron de apoyo a la solicitud que presentó la CIDH ante la Corte Interamericana (Corte IDH), para que esta reafirmara mediante opinión consultiva la indispensable vigencia del *habeas corpus* durante los estados de excepción,<sup>8</sup> postura que ha impactado luego en los demás ordenamientos latinoamericanos.

Interesa destacar la tendencia, claramente apreciable desde 1990, a ajustar la regulación de los estados de excepción para incrementar los controles y dejar a salvo la revisión judicial sobre las medidas de emergencia. Igualmente, en algunos casos se hace presente la proporcionalidad al prever una graduación de los estados de excepción, según las circunstancias que los motiven. También se fijan limitaciones temporales más estrictas y, en ocasiones, el concepto de restricción de garantías sustituye al de suspensión de garantías constitucionales. Así, la Constitución colombiana de 1991 dispone que “no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales” (artículo 214.2), y remite a una ley estatutaria que alude a la posible restricción de tales derechos durante estados de excepción y reitera obligaciones dimanantes de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, esta ley estatutaria ratifica la vigencia de la acción de tutela durante los estados de excepción. La Constitución fija límites temporales a los estados de excepción, somete los decretos correspondientes al control automático de la Corte Constitucional y contempla formas de control parlamentario. Por su parte, la Constitución argentina, con su reforma de 1994, se refiere expresamente a la procedencia del *habeas corpus* durante el estado de sitio (artículo 43).

La Constitución venezolana de 1999 acota los poderes de emergencia, con una orientación similar a la colombiana, aunque con una facultad parlamentaria más robusta de aprobación o rechazo de cualquier declaración de estado de excepción efectuada por el presidente de la república, y de decisión sobre la prórroga respectiva; introduce barreras temporales; remite expresamente a obligaciones resultantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y ratifica la vigencia del amparo y

---

estos recursos. Comisión Internacional de Juristas, *States of Emergency. Their impact on Human Rights*, CIJ, 1983, pp. 12 y ss.; Néstor Sagüés, *Habeas corpus. Ley 23098 comentada y concordada con las normas provinciales*, Buenos Aires, Astrea, 1988, pp. 233 y ss.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de Opinión Consultiva OC-8*, serie B N° 8, disponible en línea: <<http://hrlibrary.umn.edu/iachr/B/8-esp-1.html>> acceso 25 de marzo de 2022.

del *habeas corpus* durante tales situaciones (artículos 27 y 337 a 339). La Constitución ecuatoriana de 2008 incorpora los principios materiales y de legalidad y temporalidad desarrollados por la jurisprudencia interamericana; impone límites temporales; alude al deber de información establecido en los instrumentos internacionales, y ordena notificar a la Corte Constitucional, que debe pronunciarse de oficio sobre la constitucionalidad del decreto correspondiente, si este comporta suspensión de garantías constitucionales (artículos 164 y ss. y 436). La Constitución boliviana de 2009 excluye la suspensión de las garantías, o mecanismos de protección, de los derechos y añade otros condicionamientos a las facultades excepcionales; somete asimismo la declaratoria correspondiente a la necesaria aprobación posterior de la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículos 137 y ss.). Pese a la limitada o nula vigencia efectiva de estas últimas constituciones y a las debilidades que presentan en varios aspectos para la limitación del ejercicio del poder del gobierno, son expresión de la tendencia a la contención de las medidas de emergencia y a la reafirmación de las competencias judiciales de control.

Estas orientaciones encuentran culminación en la reforma de 2011 en materia de derechos humanos de la Constitución mexicana, cuyo artículo 29, referido a la suspensión o restricción del ejercicio de derechos, preserva el núcleo inderogable del artículo 27.2 de la CADH, incluyendo “las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”. Adopta además los principios de legalidad, proporcionalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación y se ajusta al de temporalidad al regular la cesación del estado de excepción y de las medidas de emergencia. Se exige la justificación o motivación de la declaratoria respectiva y ya no se habla genéricamente de la facultad de “suspender garantías”, sino de la suspensión o restricción del ejercicio de derechos o garantías. Se introduce el control judicial automático constitucional sobre los correspondientes decretos ejecutivos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se mantiene el requisito de aprobación del Congreso de la Unión, que ya estaba contemplado antes de esa reforma, y se afianza su control al facultársele para decretar la cesación de la suspensión o restricción y excluirse las observaciones presidenciales a esta decisión (decreto) del Congreso.

## 2.2. Los estándares interamericanos sobre estados de excepción

La finalidad de los estados de excepción debe ser la recuperación de la situación de normalidad propia de una democracia, con plenitud en el

ejercicio de los derechos y libertades.<sup>9</sup> Esto resulta crucial en el sistema interamericano, pues entre los propósitos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se encuentra la promoción y consolidación de la democracia representativa, a la cual se hace mención también dentro de los principios rectores de esa organización (artículos 2 y 3 de la Carta de la OEA). Siendo ese el marco institucional en que se gestó la CADH y dado que la democracia es transversal a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y a la misma Convención, los estados de emergencia tienen que ser concebidos con el propósito de salvaguardar la normalidad democrática y el conjunto de los derechos humanos.

El artículo 27.1 señala que un Estado parte, dadas las situaciones excepcionales que dicho artículo prevé, “podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención”. Por consiguiente, este precepto permite que se suspendan ciertas obligaciones establecidas en la CADH, respecto de los derechos que hayan sido objeto de las disposiciones correspondientes.

En la jurisprudencia de la Corte ha tenido especial relevancia el artículo 29 de la CADH, que ha sido invocado para desentrañar la exacta significación del artículo 27. El artículo 29.c ha contribuido a delimitar las garantías judiciales indispensables e inderogables. Este último literal, al aludir a derechos que “se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”, abrió las puertas a una lectura sobre los poderes de emergencia que los deja de entrada atados a los principios del Estado de derecho, inescindible, como ya afirmamos, de la democracia en el sistema de la CADH. La conexión establecida por la Corte entre los derechos humanos y la democracia apunta en la misma dirección, y se refuerza en atención al preámbulo de la CADH y a la garantía de la democracia representativa en la Carta de la OEA. A esto se suma instrumentos como la Carta Democrática Interamericana, que ha sido invocada por la Corte es su jurisprudencia y que puede encontrar acogida en el sistema de la Convención por medio del mismo artículo 29, en especial de su literal d, entre otros aside-ros normativos.

9 Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Gerardo Esquivel, Pedro Salazar Ugarte y Francisco Alberto Ibarra Palafox (eds.), *Cien ensayos para el Centenario*, México, Instituto Belisario Rodríguez, 2017, p. 998.

El artículo 32.2 de la CADH, según el cual, a la luz de la jurisprudencia de la Corte, las limitaciones a los derechos que garantiza solo son admisibles si son compatibles con una “sociedad democrática”, puede ser —e implícitamente ha sido— clave en la interpretación del artículo 27, ya que también durante los estados de excepción las medidas dictadas deben ser compatibles con una sociedad democrática, que no deja de serlo porque se encuentre en un momento de emergencia.

En cuanto a los derechos, no resultan propiamente suspendidos, ni suspendidos de manera general en su ejercicio,<sup>10</sup> mucho menos cabe hablar de derogación. Cuando un Estado incluye disposiciones de la CADH en la notificación señalada en el artículo 27.3, esto supone que los derechos respectivos pueden quedar sujetos a restricciones más severas que las admisibles en tiempos ordinarios, si ello es estrictamente necesario para arros-trar la emergencia y recuperar la normalidad,<sup>11</sup> siempre que aquellas no se traduzcan en una supresión temporal del derecho, prohibida en toda circunstancia por el artículo 29.a de la CADH. Además, durante el estado de excepción la exigencia de legalidad —derivada del artículo 30 y otras disposiciones particulares de la CADH— puede resultar matizada, ya que las normas limitativas del goce o ejercicio de algún derecho no han de constituir forzosamente una ley formal —emanada del congreso o parlamento— sino que pueden provenir de decretos ejecutivos o fuentes jurídicas similares, según lo que establezca cada ordenamiento jurídico, pero aun así debe existir una “legalidad excepcional de la emergencia”<sup>12</sup> que fije los fundamentos y marco normativo de los poderes de excepción.

La evolución de la jurisprudencia interamericana hace patente esta subsistencia de los derechos y de la obligación de los Estados de respetarlos y garantizarlos (artículo 1.1 de la CADH), aun en situaciones de emergencia. Notificada la suspensión de las obligaciones referidas a alguna disposición

10 Jesús María Casal, “Efectos y límites sustanciales de la suspensión o restricción de garantías constitucionales”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, vol. 96, 1995, pp. 17 y ss.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-8/87*, *op. cit.*, párr. 24: “La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse”.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-8/87*, *op. cit.*, 30 de enero de 1987, párr. 39.

de la CADH, con arreglo a su artículo 27, el Estado parte debe continuar en el cumplimiento de estos deberes generales respecto de los derechos correspondientes, en todo lo que sea extraño a la emergencia declarada y también en relación con situaciones comprendidas por aquella, ya que tales derechos no deben quedar sujetos a restricciones que vayan más allá de lo estrictamente necesario, en conformidad con el artículo 27.1 de la CADH.

Adicionalmente, según la jurisprudencia interamericana las restricciones extraordinarias que lleve consigo una “suspensión de garantías” no pueden comportar la “supresión” del derecho, tal como lo sostuvo la Corte en la opinión consultiva 6/86, lo cual implica que incluso en situaciones excepcionales hay contenidos del derecho que deben ser preservados. Así como en tiempos de normalidad hay un contenido esencial del derecho que debe quedar a salvo de las limitaciones legislativas ordinarias, subsiste durante la emergencia una barrera que no puede ser rebasada porque implicaría una supresión del derecho. En consonancia con esto, la dignidad humana es igualmente una barrera infranqueable frente a los poderes estatales de limitación o suspensión. Recuérdese que la Corte ha admitido que la protección de la dignidad del ser humano “se encuentra establecida de forma transversal en todos los derechos reconocidos en la Convención Americana” y que “no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.<sup>13</sup> Estos estándares del sistema interamericano se avienen con los que ha fijado el Comité de Derechos Humanos contemplado en el PIDCP.<sup>14</sup>

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-24/17, Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, 24 de noviembre de 2017, Serie A N° 24, párr. 85 y ss., disponible en línea: <[https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

14 Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 29, Estados de Emergencia (artículo 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, párr. 4: “Es más, el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación. En la práctica, esto asegurará que ningún artículo del Pacto, por válida que sea su suspensión, sea completamente inaplicable al comportamiento de un Estado Parte. Al examinar los informes de los Estados parte, el Comité ha expresado su preocupación por el hecho de que no se presta suficiente atención al principio de proporcionalidad”.

### 2.3. *El reforzamiento del derecho común en el contexto de la pandemia*

Las acciones estatales para contener la pandemia han de estar orientadas por los derechos humanos. Tal como lo alertó tempranamente la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, los derechos humanos deben ser “pilares fundamentales de ese esfuerzo y no una consideración accesoria”.<sup>15</sup> De allí que tanto la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos, con motivo de la pandemia de covid-19, hayan ratificado los principales estándares internacionales aplicables.<sup>16</sup> Lo ha hecho también el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión.<sup>17</sup>

Algo similar ha ocurrido en la esfera de sistemas regionales de protección.<sup>18</sup> En relación con el sistema interamericano, la relevancia de los están-

15 Entre otras declaraciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Coronavirus: La respuesta debe basarse íntegramente en los derechos humanos*, disponible en línea: <<http://www.oacnudh.org/coronavirus-la-respuesta-debe-basarse-integramente-en-los-derechos-humanos-afirma-bachelet/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

16 Comité de Derechos Humanos, *Declaración sobre la suspensión de obligaciones dimanantes del Pacto en relación con la pandemia de COVID-19*, 30 de abril de 2020, CCPR/C/128/2, disponible en línea: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementSP.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Emergency measures and COVID-19: Guidance*, 27 de abril de 2020, disponible en línea: <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022]; International Justice Resource Center, “OHCHR & Human Rights Committee address derogations during Covid-19”, IJRC, 29 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://ijrcenter.org/2020/04/29/ohchr-human-rights-committee-address-derogations-during-covid-19/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

17 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Las pandemias y la libertad de opinión y expresión. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, 44º período de sesiones, A/HRC/44/49, 23 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/097/85/PDF/G2009785.pdf?OpenElement>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

18 Consejo de Europa, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states*, SG/Inf (2020)11, 7 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

dares de derechos humanos que rigen frente a circunstancias excepcionales ha sido enfatizada firmemente. De manera paradigmática, el 10 de abril de 2020 la CIDH adoptó la resolución 01/20 sobre “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”,<sup>19</sup> en la cual se hace alusión específica, en la parte considerativa y en la parte resolutive, a la necesidad de garantizar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de proteger la salud ante la pandemia de covid-19 cumpla con los requisitos establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>20</sup> La Corte Interamericana, por su parte, emitió en abril la declaración 1/20 “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”.<sup>21</sup> En este contexto, es importante referirse nuevamente a los estándares interamericanos sobre los estados de excepción.<sup>22</sup> Ante la emergencia asociada al covid-19 hemos intentado afinar categorías y precisar la finalidad y el alcance de la “suspensión de

- 19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 1/20, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, 10 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].
- 20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales”, comunicado de prensa 076/2020, 17 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>> [consultado el 25 de marzo de 2022].
- 21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración 1/20, *COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, 9 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>> [consultado el 25 de marzo de 2022].
- 22 Para una visión general sobre el artículo 27 de la Convención, véanse Héctor Faúndez Ledesma, “La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el régimen jurídico de los estados de emergencia”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, vol. 101, 1996, pp. 27 y ss.; Gabriela Rodríguez Huerta, “Artículo 27. Suspensión de garantías”, en Christian Steiner y Marie-Christine Fuchs (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, pp. 835 y ss., disponible en línea: <<https://www.kas.de/documents/271408/4530743/Comentario+a+la+Convención+Americana+de+Derechos+Humanos.pdf/80dbaf95-954f-97f7-0d13-f98b339b03e4?version=1.0&t=1578605367105>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 26: Restricción y suspensión de derechos humanos*, 2020, disponible en línea: <<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo26.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

garantías” a la que alude el artículo 27 de la CADH. La declaración 1/20 insta a los Estados a adoptar e implementar medidas que estén dentro del marco del Estado de derecho, con pleno respeto de los instrumentos interamericanos para la protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte.<sup>23</sup>

Desde el inicio de la emergencia sanitaria mundial, los esfuerzos en las Américas para detener el virus y la enfermedad se han visto obstaculizados por el propio contexto prepandémico del continente, que incluye discriminación, pobreza, desigualdad, sistemas de salud pública estructuralmente débiles y, a menudo, falta de estabilidad política e institucional. La resolución 04/20 sobre “Derechos Humanos de las Personas con COVID-19”<sup>24</sup> tiene como objetivo establecer “Directrices Interamericanas sobre los Derechos Humanos de las personas con covid-19”, que fueron elaboradas por la Sala de Coordinación para Respuesta Oportuna e Integrada (SACROI-COVID19) para contribuir al enfrentamiento de la pandemia y sus efectos para los derechos humanos en las Américas. En su parte considerativa, la CIDH subraya la centralidad del derecho humano a la salud, especialmente para las personas con covid-19. En la parte resolutive, la Comisión responsabiliza a los Estados. Deben cumplir sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas con covid-19 para asegurar el disfrute y el ejercicio de estos derechos, incluso incorporando un enfoque interseccional y multidisciplinar que reconozca y afirme la dignidad humana, la eliminación de todas las formas de discriminación y la indivisibilidad e interdependencia de estos derechos en sus normas, políticas y toma de decisiones y en todos los poderes del Estado.

Según la resolución 01/21 sobre “Las Vacunas contra el COVID-19 en el Marco de las Obligaciones Interamericanas de Derechos Humanos”,<sup>25</sup> adoptada por la CIDH el 6 de abril de 2021, es imperativo que se promueva la distribución justa y equitativa de las vacunas y, en particular, hacerlas accesibles y asequibles para los países de medios y bajos ingresos. El objetivo

23 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración 1/20, *op. cit.*

24 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 4/20, *Derechos Humanos de las Personas con Covid-19*, 27 de julio de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Res. 1/21, *Las vacunas contra el COVID-19 en el Marco de las Obligaciones Interamericanas de Derechos Humanos*, 6 de abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

de esta resolución es contribuir a que los Estados asuman el alcance de sus obligaciones internacionales en el contexto de las decisiones sobre vacunación, a fin de garantizar los derechos humanos, especialmente el derecho a la salud y a la vida.

El acceso a la justicia es fundamental para la protección efectiva de los derechos humanos y un pilar esencial del Estado de derecho. En la “Declaración conjunta sobre el acceso a la justicia en el contexto de la pandemia del COVID-19”,<sup>26</sup> adoptada el 27 de enero de 2021, la CIDH y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados hizo un llamado a los Estados de la región para que garanticen el más amplio acceso a la justicia como medio fundamental de protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como parte de las medidas e iniciativas para contener la pandemia del covid-19. En el contexto de la pandemia, las autoridades judiciales de varios países de la región han tomado diversas medidas para contener la propagación del covid-19, que han tenido un impacto significativo en su funcionamiento y, por tanto, en el acceso a la justicia.

Además de las resoluciones y declaraciones, las guías prácticas también fueron una parte importante del conjunto de herramientas de la CIDH. El 16 de diciembre de 2020, la CIDH publicó la *Guía práctica sobre acceso al derecho a la educación para niñas, niños y adolescentes durante la pandemia*.<sup>27</sup> Esta forma parte de la serie de guías adoptadas por la CIDH en su estrategia de atención de los impactos de la pandemia a los derechos humanos. Otras orientaciones fueron, por ejemplo, las guías prácticas *¿Cómo promover el acceso universal a Internet durante la pandemia del COVID-19?*,<sup>28</sup> del 26 de marzo de 2021, y *¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana*

26 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración conjunta sobre el acceso a la justicia en el contexto de la pandemia del COVID-19*, 27 de enero de 2021, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/015.asp>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

27 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía N° 2. ¿Cómo garantizar el acceso al derecho a la educación para niñas, niños y adolescentes durante la pandemia?*, 16 de diciembre de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/301.asp>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía práctica. ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia?*, 21 de junio de 2021, disponible en línea: <[https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia\\_practica\\_migracion\\_esp.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia_practica_migracion_esp.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia?,<sup>29</sup> publicada el 21 de junio de 2021. En el marco de estas guías prácticas, la CIDH invoca repetidamente el sistema interamericano y sus principios.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha jugado un papel primordial en el cambio de perspectiva que se ha producido en el abordaje de los estados de emergencia. Principalmente, ha colocado a los derechos humanos en el centro del examen de la justificación, finalidad y límites de los estados de excepción. Así lo ha recordado la Corte Interamericana en el contexto de la actual pandemia.<sup>30</sup> Solo a través de la perspectiva de los derechos humanos en la toma de decisiones como estrategia para afrontar la crisis podremos construir democracias más igualitarias y, por tanto, más fuertes. El marco democrático del estado de excepción se sustenta en la interpretación común de los elementos esenciales y componentes fundamentales de la consolidación democrática (artículos 3 y 4 CDI), la doble condicionalidad entre democracia y derechos humanos (artículos 7 y 8 CDI), en estrecha interacción con la dimensión social (artículos 11a y 13 CDI).<sup>31</sup> La Corte ha afirmado que “en una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho forman una tríada” en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en dependencia de los demás.<sup>32</sup>

29 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Guía N° 3. ¿Cómo promover el acceso universal a internet durante la pandemia de COVID-19?*, 26 de marzo de 2021, disponible en línea: <[https://www.oas.org/es/cidh/sacroi\\_covid19/documentos/03\\_guias\\_practicas\\_internet\\_esp.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/documentos/03_guias_practicas_internet_esp.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración 1/20, COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales*: “Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos”.

31 La propia Carta de la OEA declara en su preámbulo que la democracia representativa es una “condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, ello en el “marco de las instituciones democráticas”.

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Dictamen consultivo OC-13/93*, 16 de julio de 1993.

### 3. LAS RESPUESTAS ESTATALES FRENTE AL COVID-19

#### 3.1. Examen y clasificación de las respuestas estatales: los estados de emergencia u otras respuestas

El coronavirus llegó tarde a América Latina, en comparación con su propagación en Asia y Europa. Ello permitió tener en cuenta las experiencias vividas en otros países y estimuló la adopción de medidas tempranas dirigidas a contener la embestida de una pandemia que estaba causando estragos especialmente en las naciones más desarrolladas, y que podía generar mayores perjuicios en la región, dadas las limitaciones de los sistemas de salud y de los recursos disponibles. Las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) fueron también importantes para orientar la acción de los Estados.<sup>33</sup>

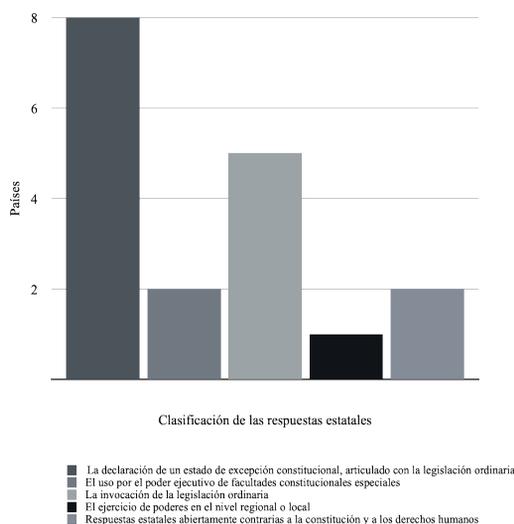
Desde una perspectiva del constitucionalismo global, se han distinguido tres grandes tipos de respuestas legales ante el covid-19: la declaración de un estado de emergencia según lo establecido en la Constitución; el uso de la legislación vigente relativa a la salud pública o a desastres nacionales; y la aprobación de una nueva “legislación de emergencia”.<sup>34</sup> En lo concerniente a América Latina, se han presentado los tres supuestos, aunque a la vista de las experiencias analizadas habría que subrayar el predominio de los escenarios combinados. También hay que destacar que allí donde la actuación estatal se ha basado en la legislación ya en vigor, eventualmente complementada con otras normas legales, la alternativa del estado de excepción constitucional ha estado por lo general, al menos en teoría, disponible. No se ha tratado, pues, de que el ordenamiento jurídico respectivo no contemplara una regulación constitucional sobre los estados de excepción o una que abarcara situaciones como la asociada al covid-19, sino de la adopción de una decisión político-institucional favorable al abordaje de la pandemia desde el plano legislativo. Atendiendo a su fundamentación normativa, o a la ausencia absoluta de esta, las hemos clasificados en cinco categorías: a) la declaración de un estado de excepción constitucional, articulado con la legislación ordinaria; b) el uso por el Poder Ejecutivo de

33 Sobre la significación de la OMS en el contexto de la pandemia, véase Armin von Bogdandy y Pedro Villarreal, “International law on pandemic response: A first stocktaking in light of the coronavirus crisis”, MPIL Research Paper No. 2020-07, 2020, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3561650](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561650)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

34 Tom Ginsburg y Mila Versteeg, “States of Emergencies: Part I”, en *Harvard Law Review*, 17 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

facultades constitucionales especiales; c) la invocación de la legislación ordinaria; d) el ejercicio de poderes a nivel regional o local; e) respuestas estatales abiertamente contrarias a la Constitución y a los derechos humanos. La finalidad de esta clasificación es primordialmente analítica, y va encaminada a enfatizar la lógica dominante en las formas jurídicas de la respuesta institucional ante el covid-19.

**Tabla 1.** Examen y clasificación de las respuestas estatales



### 3.1.1. *El estado de excepción constitucional, articulado con la legislación ordinaria*

En varios países latinoamericanos ha sido declarado formalmente un estado de excepción de carácter constitucional, en algunos casos bajo la categoría de las catástrofes o calamidades públicas como supuesto constitucional para el establecimiento de un estado de emergencia. Así ha sucedido en Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana y, parcialmente, en El Salvador. Dentro de este grupo de países se aprecian diferencias importantes. Una de ellas consiste en que en algunos ha pesado más la declaración del estado de emergencia constitucional, especialmente en lo referido a las limitaciones impuestas sobre derechos fundamentales, mientras que en otros ha sido preponderante a esos efectos la legislación ordinaria, aunque enlazada con la declaración de carácter constitucional.

### 3.1.1.1. *La emergencia constitucional y la legislación ordinaria*

La preponderancia de la emergencia constitucional se constata en Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y, en parte, en El Salvador. En este último se aprobó primero la Ley de restricción temporal de derechos constitucionales concretos para atender la pandemia COVID-19,<sup>35</sup> seguida de la declaración del estado de emergencia sanitaria por decreto legislativo. La propia Ley de restricción temporal de derechos fue posteriormente declarada inconstitucional. El Ejecutivo ha acudido al Código de Salud y a la declaratoria del territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, de acuerdo con sus preceptos, junto con la Ley de restricción temporal de derechos, mientras estuvo vigente, para emitir disposiciones sobre limitaciones de algunos derechos.

### 3.1.1.2. *La legislación ordinaria y la emergencia constitucional*

En Colombia y Chile la situación ha sido distinta porque, aunque en ambos países se ha recurrido a la emergencia constitucional, las medidas fundamentales de prevención y contención de los contagios, que poseen impacto restrictivo sobre los derechos humanos, no han sido dictadas principalmente con base en los poderes constitucionales de emergencia, sino se han apoyado más en normas referidas a la materia sanitaria y, en el caso colombiano, también en la legislación de orden público. En Colombia, existía una dicotomía entre las disposiciones basadas en la emergencia constitucional y las basadas en el Código Nacional de Policía y Convivencia. El Tribunal Constitucional cumple sus funciones constitucionales revisando los decretos legislativos emitidos bajo el estado de emergencia. Sin embargo, el gran volumen de decretos supuso una sobrecarga para el Tribunal Constitucional. El Ejecutivo trató de utilizar sus medidas extraordinarias para las medidas ordinarias, socavando así la separación de poderes.

### 3.1.2. *El uso por el Poder Ejecutivo de facultades constitucionales especiales*

Tanto en México como en Argentina las principales medidas para combatir la pandemia han sido dictadas por el Poder Ejecutivo con base en facultades especiales conferidas por la Constitución, las cuales, si bien no implican la declaración formal de un estado de excepción, lindan con las potestades extraordinarias propias de un estado de emergencia. En ambos países hay también legislación ordinaria con alguna incidencia, pero las

35 La Ley de restricción temporal de derechos, cuya vigencia era inicialmente de 15 días y que fue sustituida por otra ley homónima de igual duración, que incorporó algunos ajustes, no fue renovada al vencer este último plazo, el 13 de abril de 2020.

indicadas facultades constitucionales tienen preponderancia en la acción oficial. En México, los órganos ejecutivos y legislativos locales han participado activamente en la respuesta a la pandemia. Sin embargo, la falta de coordinación entre las autoridades federales y estatales está dificultando la eficacia de las respuestas estatales para contener la pandemia.

### 3.1.3. *La invocación de la legislación ordinaria*

En Bolivia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay las medidas de prevención y contención de la covid-19 se han basado fundamentalmente en leyes ordinarias preexistentes, relativas a la materia sanitaria o de salud, o de emergencias y prevención de riesgos, sin perjuicio de que luego se hayan dictado leyes especialmente referidas a la lucha contra la pandemia y a los efectos socioeconómicos de las restricciones impuestas. Mención especial merece Uruguay, que es un ejemplo del esfuerzo conjunto de expertos, funcionarios y autoridades para definir una política de actuación ante la pandemia que garantice una eficaz protección sanitaria y evite graves restricciones de derechos.

### 3.1.4. *El ejercicio de poderes en el nivel regional o local*

En la experiencia de Brasil, el protagonismo de las acciones dirigidas al control o mitigación de los contagios por covid-19 ha correspondido a los Estados y municipios. En otros países latinoamericanos, las entidades regionales o locales se han involucrado de manera relevante en la lucha contra el covid-19.<sup>36</sup> Lo especial del caso brasileño es el contraste entre un gobierno federal empeñado en negar la realidad y no tomar medidas de precaución ante los altos riesgos de propagación del coronavirus y los gobernadores y alcaldes conscientes de sus responsabilidades con sus ciudadanos y con poca capacidad o voluntad para evitar los estragos que la pandemia podría causar en sus zonas. El Tribunal Supremo Federal confirmó la competencia concurrente de los gobiernos federales, estatales y

36 Por ejemplo, el 29 de mayo siete gobernadores mexicanos acordaron aplicar sus propias normas para reactivar actividades en los estados de Jalisco, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Colima y Michoacán. Argumentaron que las medidas tomadas a nivel federal fueron unilaterales y no consideraron la realidad de cada estado. Véase Alberto Nájjar, “Coronavirus en México: ¿por qué AMLO enfrenta una rebelión de gobernadores en la etapa crítica de la pandemia de covid-19?”, en *BBC News Mundo*, México, 3 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52900134>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

municipales en materia de salud y declaró que los estados y los municipios pueden promulgar normas sobre salud y protección de la salud.

### *3.1.5. Las respuestas estatales abiertamente contrarias a la constitución y a los derechos humanos*

Las reacciones de Venezuela y Nicaragua van desde el desconocimiento inicial de la pandemia hasta las deficiencias legales y la falta de transparencia de las acciones. La inacción estatal ha sido compensada parcialmente por la respuesta ciudadana, ya que la población ha optado por tomar sus propias medidas de prevención, como el distanciamiento físico o la cuarentena domiciliaria. El estado de excepción está consagrado en las constituciones nicaragüense y venezolana. Mientras que la respuesta venezolana se caracteriza por sus deficiencias legales, Nicaragua ya carecía de voluntad política para luchar contra la pandemia.

La reacción venezolana se caracterizó por las informalidades jurídicas y la fachada democrática. El decreto presidencial se emitió sin la participación de la Asamblea Nacional. No se respetó la obligación de publicar los decretos de urgencia antes de adoptar las medidas de aplicación. Los actos se emitieron sin ninguna base legal y, por tanto, son ilegales y arbitrarios. Por lo tanto, la respuesta del Estado venezolano a la pandemia fue imponer el estado de excepción, que es inconstitucional al escapar del control parlamentario.

La falta de voluntad política para minimizar e incluso ocultar los probables efectos nocivos del covid-19 ha llevado al gobierno nicaragüense a restringir la libertad de información y a recurrir a la represión para mantener su política de no ofrecer medidas preventivas y de contención contra la propagación del virus.

### *3.2. La resistencia de los tribunales y del Poder Legislativo*

El análisis sobre cómo afecta cada una de las medidas adoptadas a los derechos humanos es complejo, lo que requiere mucha atención y detalle a cada una de sus disposiciones, el contexto particular y sus implicaciones. Por lo tanto, en la siguiente sección se mostrará cómo el seguimiento de la convencionalidad de las medidas adoptadas para contener la pandemia reforzó la capacidad de resistencia de los tribunales y el Poder Legislativo.

En general, es difícil poner en duda que en los países examinados se daban los presupuestos para la declaración de un estado de emergencia o para la adopción de las medidas correspondientes. En algunos de ellos la declaratoria fue objeto de revisión judicial de constitucionalidad y resultó

confirmada su validez. En todos los casos la fundamentación se ha apoyado, en mayor o menor grado, en las declaraciones y recomendaciones de la OMS, en lo que respecta a los presupuestos científicos correspondientes, a la demostración de la gravedad de las consecuencias del covid-19 y a la determinación de las medidas adecuadas para combatirla.

Un tema relevante al evaluar el comportamiento jurídico de los Estados frente a la pandemia es la aplicación del artículo 27.3 de la Convención. Todos los Estados cuyas respuestas institucionales ante la pandemia han sido analizadas, salvo Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua, Uruguay y, en parte, Venezuela, invocaron el artículo 27 y efectuaron la notificación correspondiente.<sup>37</sup> El Comité de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el deber de los estados de informar al Secretario General de las Naciones Unidas cuando adoptan medidas de emergencia.<sup>38</sup> En el contexto de la pandemia del covid-19, los Estados que han impuesto medidas obligatorias de cuarentena general o total o de estricto toque de queda debían efectuar esa notificación. De hecho, casi todos los Estados que han invocado el artículo 27 CADH formalizaron la notificación correspondiente una vez que rebasaron o estaban por sobrepasar este umbral.<sup>39</sup>

### 3.2.1. Legalidad, proporcionalidad o razonabilidad y temporalidad

Como sabemos, los estados de emergencia no implican la interrupción del Estado de derecho ni de sus exigencias fundamentales, como la de la base normativa de las medidas adoptadas para hacer frente a la situación excepcional. Puede decirse que, en términos generales, esta exigencia fue observada, con algunas excepciones.

En lo que respecta a la razonabilidad o proporcionalidad, se observa que hay conciencia sobre los límites de las facultades que pueden ejercerse en situaciones excepcionales, sea bajo poderes constitucionales de emer-

37 Véanse las notificaciones recibidas en línea: <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_suspension\\_garantias.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_suspension_garantias.asp)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

38 Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 29, op. cit.*, párr. 17.

39 El artículo 22.4 CADH permite restringir mediante ley la libertad de circulación y de residencia “en zonas determinadas”, por razones de interés público, lo cual pudo haber sido tomado en cuenta al concluir que una medida de restricción general, en todo el territorio, excede las facultades que están al alcance de los Estados bajo el marco convencional ordinario. Aunque este no sería, en todo caso, el argumento decisivo. El artículo 22.4 parece referirse a las limitaciones para el establecimiento de la residencia o la circulación en zonas fronterizas o de seguridad, por ejemplo.

gencia o bajo el esquema legislativo, con las combinaciones ya explicadas. Todos los derechos humanos, incluidos los suspendidos en virtud del apartado 1 del artículo 27 de la CADH y las disposiciones constitucionales pertinentes, deben ser protegidos por los tribunales para revisar la legalidad de la injerencia que han sufrido. Cuando esto se refiere directamente a la aplicación de una medida relacionada con el estado de excepción declarado, los jueces deben examinar si se ha respetado la proporcionalidad o la razonabilidad, sin perjuicio de que puedan revisar la constitucionalidad de la declaración del estado de excepción en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad previsto en el ordenamiento jurídico correspondiente. Esta prueba de proporcionalidad es una derivación y una exigencia del Estado de derecho, que debe aplicarse incluso en circunstancias excepcionales. La temporalidad es un criterio presente en las declaraciones y en la comprensión judicial sobre los poderes de emergencia, que además se concreta por regla general en los plazos fijados constitucionalmente para la vigencia del estado de excepción, que suponen límites máximos anuales, como en Colombia, o que obligan después de un lapso inicial que oscila entre treinta y noventa días a una reconsideración de la existencia de circunstancias que fundamentan la declaración de un estado de excepción, lo cual puede conducir a una prórroga. En el caso de Ecuador la Constitución permite, con una formulación no del todo clara, una sola renovación del estado de excepción por calamidad pública, que puede alcanzar un total de noventa días, pero la Corte Constitucional, ante el vencimiento de este lapso y la declaratoria por el Ejecutivo de un nuevo estado de excepción, referido en esencia a las mismas circunstancias –esto es, la propagación del covid-19 y los efectos concomitantes– admitió que el plazo inicialmente establecido no había sido suficiente y convalidó la nueva declaratoria, bajo un control que se perfila más estricto.<sup>40</sup>

### 3.2.2. *Núcleo inderogable de derechos, prohibición de discriminación y compatibilidad con otras obligaciones internacionales*<sup>41</sup>

Algunas de las declaraciones arriba examinadas, así como las comunicaciones que las respectivas misiones diplomáticas remitieron al secretario

40 Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N° 3-20-EE/20, 29 de junio de 2020.

41 Respecto del denominado “núcleo inderogable de derechos”, véase *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) v Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, serie C N° 150, 2016, párr. 63, disponible en línea: <[https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

general de la OEA, demuestran que se tiene muy presente la existencia de límites infranqueables durante los estados de excepción y, en particular, de derechos que están a salvo de los poderes o medidas de emergencia. Más allá de los derechos mencionados en el artículo 27.2 de la CADH, una tendencia extendida en el contexto de la pandemia ha sido el reconocimiento de la importancia de la libertad de expresión e información en situaciones como esta. Algunas de las declaraciones de estado de excepción,<sup>42</sup> al igual que sentencias como las dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador,<sup>43</sup> el Supremo Tribunal Federal de Brasil<sup>44</sup> o la Corte de Constitucionalidad de Guatemala,<sup>45</sup> ponen de relieve que la libertad de expresión e información no puede ser suspendida y que, por el contrario, es esencial para favorecer el escrutinio público sobre el cabal funcionamiento del Estado.

La prohibición de discriminación no ha sido infringida por las declaraciones de emergencia constitucional o las de carácter sanitario o similar. Lo que sí conviene recordar es que las medidas de emergencia destinadas a luchar contra el covid-19 y las políticas al respecto definidas deben “brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo”,<sup>46</sup> Esta perspectiva no siempre es constatable en las respuestas estatales consideradas.

### 3.2.3. *Los controles jurisdiccionales*

Prácticamente todos los países latinoamericanos establecieron una severa restricción en el funcionamiento de la administración de justicia, con suspensión de los plazos judiciales y con un servicio de prestación mínima

42 Véase el decreto 594 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, del 14 de marzo de 2020.

43 Corte Constitucional de Ecuador, dictamen 2-20-EE/20, 22 de mayo de 2020, párr. 43 y ss.

44 Véase la sentencia “Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.351 distrito federal”, disponible en línea: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

45 Véase Irving Escobar, “CC ampara a PDH y ordena al Congreso permitir ingreso de periodistas al hemiciclo parlamentario”, en *Prensa Libre*, Guatemala, 5 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/cc-ampara-a-pdh-y-ordena-permitir-ingreso-de-periodistas-al-hemiciclo-parlamentario-breaking/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

46 Así ha sido indicado por la Comisión Interamericana en el comunicado de prensa del 5 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/101.asp>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

(casos urgentes o materias esenciales).<sup>47</sup> En este contexto, es importante examinar si ha operado, y con qué alcance, un control jurisdiccional sobre la declaración del estado de excepción o sobre la respuesta jurídica o institucional fundamental de los Estados latinoamericanos ante la pandemia. A estos efectos conviene distinguir entre los ordenamientos que prevén un control jurisdiccional automático sobre los decretos correspondientes y los que no lo contemplan.

En Colombia, Ecuador y Venezuela se prevé el control jurisdiccional automático sobre las declaratorias del estado de excepción, el cual coexiste con la posibilidad de ejercer acciones de amparo o protección, o *habeas corpus* contra medidas de emergencia. En Colombia, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y ha declarado su constitucionalidad. En lo concerniente a la intensidad del control, advirtió que este ha de ser siempre riguroso, pero sostuvo que, ante lo inusitado y la magnitud y gravedad de la crisis suscitada, “no tiene antecedentes en los tiempos recientes”, había que “aplicar un nivel de intensidad que entienda tan especiales vicisitudes y particularidades”.<sup>48</sup> La Corte resolvió que se habían cumplido las exigencias formales y que había fundamento constitucional para declarar el estado de emergencia, dada, entre otras razones, la insuficiencia de los instrumentos ordinarios disponibles ante las dimensiones de los riesgos sanitarios y económico-sociales que debían ser arrojados. Interesa subrayar que la Corte verificó que se hubiera observado la obligación internacional de información a los Estados parte en la CADH y en el PIDCP. En lo relativo a la constatación judicial de la existencia de las circunstancias invocadas y de su gravedad, entre otros componentes del análisis de constitucionalidad, fueron también relevantes las declaraciones y recomendaciones de la OMS. Se alude también al Reglamento Sanitario Internacional y a la existencia de una “emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII)”, en los términos de ese reglamento.

En los países que no tienen un control jurisdiccional automático sobre la declaración del estado de excepción, puede ejercerse un control judicial

47 Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID-19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales, mayo de 2020, p. 92.

48 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-145/20, 20 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-145-20.htm>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

de constitucionalidad sobre el acto o declaratoria correspondiente, a instancia del interesado o de organismos públicos facultados para intentar la acción de inconstitucionalidad, o a requerimiento del órgano judicial de instancia que eleve una consulta o cuestión, todo según las reglas procesales y de competencia de cada ordenamiento jurídico. Un ordenamiento en el que el Poder Judicial ha estado bastante presente para corregir desafueros oficiales es Brasil. El Supremo Tribunal Federal de Brasil invalidó un decreto del presidente Bolsonaro que restringía el acceso a la información pública durante la pandemia, ya que esta limitación fue considerada genérica y abusiva. Por otro lado, dicho Tribunal emitió una providencia cautelar para ordenar a la presidencia informar sobre las medidas que han debido haberse adoptado en el marco de la pandemia, teniendo en cuenta las recomendaciones de la OMS, y también le ha exigido suministrar a la colectividad información completa sobre las cifras de contagios. Posteriormente, dicho Tribunal requirió al gobierno federal un plan integral destinado a contener el avance del covid-19 entre los pueblos indígenas. Igualmente, ha hecho valer las competencias de los Estados y de los Municipios en la adopción de regulaciones sanitarias para prevenir, mitigar o contener la propagación del coronavirus. El Supremo Tribunal Federal ha sido, de esta manera, un actor fundamental para favorecer una respuesta del Estado como conjunto ante el covid-19.

En los dos casos presentados, los jueces han seguido directrices interamericanas. Se toman en cuenta normas comunes y se expanden criterios jurisprudenciales y estándares sobre temas sustantivos de derechos humanos y sobre las obligaciones de los Estados, en particular, sobre las obligaciones positivas y el deber de adecuación previsto en la CADH.

#### 3.2.4. *El papel de los congresos*

En algunos países, como en Guatemala, Honduras y Venezuela, correspondía constitucionalmente a los congresos o parlamentos pronunciarse sobre la aprobación o rechazo de la declaración de la emergencia constitucional efectuada por el presidente de la república, a veces con posibilidad de introducir modificaciones. En los dos primeros, las declaraciones respectivas recibieron confirmación parlamentaria, con modificaciones en el caso de Guatemala,<sup>49</sup> mientras que en Venezuela, como ya dijimos, fue desconocida la facultad de consideración y aprobación que recae sobre la Asam-

49 Véase el decreto 8-2020 del Congreso de Guatemala, 21 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Decreto%2008-2020.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; respecto de Honduras, véase

blea Nacional. En El Salvador, la suspensión de garantías está reservada a la Asamblea Legislativa,<sup>50</sup> la cual dictó el decreto legislativo correspondiente.<sup>51</sup> La situación en Colombia era diferente. Allí, la eficacia del control político que el Congreso ejerce sobre el ejecutivo fue motivo de preocupación. En el receso de junio, el Congreso no había aprobado ninguna medida para modificar o derogar las medidas promulgadas por el presidente a través de decretos legislativos, pero había iniciado discusiones para, por ejemplo, ampliar el alcance de las transferencias directas de efectivo como emergencia.<sup>52</sup> Además, la decisión del Corte Constitucional de declarar inconstitucionales las disposiciones que autorizaban al Poder Legislativo y al Poder Judicial a celebrar sesiones virtuales por considerarlas innecesarias, ya que las normas normales las permitían, y por violar la separación de poderes, ha creado una crisis institucional.

Ante los desafíos de la pandemia, varios congresos reaccionaron y desarrollaron métodos nuevos que facilitaron el trabajo virtual. Se modificaron reglamentos o procedimientos administrativos para integrar nuevas tecnologías y reorganizar las prácticas legislativas. Una estrategia empleada para recuperar el funcionamiento del Poder Legislativo fue el establecimiento de formas virtuales para sesionar. Estas medidas —aplicadas en al menos cuatro países—<sup>53</sup> incluyeron la introducción de plataformas de videoconferencia para sesiones plenarias esenciales, y en siete países para reuniones en espacios no decisionales, así como en comisiones. También se incorporaron en algunos de ellos mecanismos de votación electrónica para los parlamentarios, que se complementaron con verificaciones de identi-

---

el decreto 32-2020 del Congreso, disponible en línea: <<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-32-2020.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

50 Con la excepción prevista en la Constitución (artículo 29).

51 Decreto 594 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador del 14 de marzo de 2020.

52 Congreso de Colombia, “Informe de la oposición sobre la declaración del segundo estado de emergencia social, económica y ecológica”, 16 de julio de 2020, disponible en línea: <[https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_c740c1e181394b1aa3e85092b11f5b6f.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_c740c1e181394b1aa3e85092b11f5b6f.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

53 Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay según la Fundación Directorio Legislativo y la Secretaría Internacional de ParlAmericas, “COVID-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos. Un análisis desde la perspectiva de Parlamento Abierto”, abril de 2020, disponible en línea: <[https://www.parlamerica.org/uploads/documents/COVID19\\_Adaptar\\_el\\_rol\\_de\\_los\\_Congresos\\_ESP.pdf](https://www.parlamerica.org/uploads/documents/COVID19_Adaptar_el_rol_de_los_Congresos_ESP.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

dad.<sup>54</sup> En Argentina, la presidenta del Senado presentó el 14 de abril de 2020 ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina una “acción declarativa de certeza” a “los fines que, en el marco excepcionalísimo del estado de emergencia desencadenado por la Pandemia originada por la enfermedad causada por el covid despeje el estado de incertidumbre respecto a la validez legal de sesionar mediante medios virtuales o remotos”.<sup>55</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación no formuló objeción constitucional alguna frente a la reforma. En otros Estados, como Colombia, México o Chile, los congresos también pudieron reanudar sus sesiones virtualmente y ejercer un control político exhaustivo sobre las medidas para remediar el estado de excepción. Sin embargo, la responsabilidad democrática del Poder Ejecutivo parece más incierta, especialmente en México. Las sesiones ordinarias del Parlamento terminaron a finales de abril de 2020 y el Congreso, al permanecer pasivo y no acudir a la convocatoria a sesiones extraordinarias a estos efectos, no participó en el tratamiento jurídico de la pandemia hasta el inicio de la siguiente sesión ordinaria en septiembre.<sup>56</sup> La falta de actividad parlamentaria durante esta crisis sanitaria fue criticada por destacadas voces que pedían al parlamento que sesionara y ejerciera tanto sus funciones de control como las legislativas.<sup>57</sup> En contraste con la situación

54 Véase ParlAmericas, “El covid-19 y el rol del parlamento durante una pandemia”, 24 de marzo de 2020, disponible en línea: <[http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19\\_and\\_Role\\_of\\_Parliaments\\_SPA.pdf](http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

55 Senado del Gobierno de Argentina, Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en su carácter de Presidenta del H. Senado de la Nación, presentó una Acción Declarativa de Certeza, disponible en línea: <<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-fernandez-kirchner-cristina-caracter-presidenta-honorable-senado-nacion-accion-declarativa-certeza-fa20000018-2020-04-24/123456789-810-0000-20ts-eupmocsollaf?>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

56 Durante los recesos semestrales del Congreso, solo un acuerdo de la Comisión Permanente –órgano compuesto por un número limitado de miembros de ambas Cámaras del Congreso– puede convocar una sesión extraordinaria para un fin determinado. Si bien la Comisión Permanente decidió convocar una sesión extraordinaria, fue con el único propósito de votar cierta legislación para evitar conflictos legales con el nuevo Acuerdo Comercial de América del Norte. Al reanudar sus actividades ordinarias el 1 de septiembre, el Senado votó por unanimidad el reconocimiento de la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas, lo que supone un paso importante hacia los medios institucionales para frenar este fenómeno.

57 Juan Jesús Garza Onofre *et al.*, “Democracia en vilo –y la Constitución también”, en *El Universal*, México, 20 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.>

a nivel federal, varios parlamentos estatales han modificado sus reglamentos para permitir las reuniones en línea y la votación virtual.<sup>58</sup> El amplio abanico de medidas legislativas adoptadas por los parlamentos estatales en respuesta a la pandemia es una noticia prometedora desde la perspectiva federal, sobre todo si se compara con la actitud pasiva del Congreso federal, pero ofrece el riesgo de ausencia de coordinación y posibles excesos. La agenda Legislativa se enfrentó a importantes retos en el marco del covid-19. Las sesiones híbridas desempeñaron un papel importante en la continuación del trabajo legislativo en tiempos de la pandemia.<sup>59</sup> Las agendas de los congresos se centraron en temas relacionados con la emergencia sanitaria causada por la propagación del covid-19. Esto demuestra que, tras un enfoque inicial en la lucha contra la pandemia y los problemas asociados a ella, otros ámbitos políticos se han integrado gradualmente en el debate político.<sup>60</sup> Es esencial reforzar el papel de los parlamentos: en situaciones de crisis, los órganos colegiados y consultivos vuelven a demostrar su importancia política. Los parlamentarios cumplen la importante función de representación, legislación y control. La legislatura es el espacio natural para el debate. Son los legisladores los que debaten y aprueban, cuestionan y examinan, llegan a consensos, contribuyen a que las decisiones de política pública sean plurales y dan legitimidad a esas decisiones.

### 3.3. *La resistencia de la comunidad de práctica*

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha sido sometido a importantes retos en virtud de la pandemia del covid-19. Al mismo tiempo, esta época de crisis ha demostrado el potencial y la resistencia de una *comunidad de práctica*. Esta comunidad tenía un papel clave para propiciar el cambio interamericano frente a la pandemia.

---

eluniversal.com.mx/opinion/juan-jesus-garza-onofre-sergio-lopez-ayllon-issaluna-pla-javier-martin-reyes-y-pedro> [consultado el 25 de marzo de 2022].

58 Para una exposición completa de estos acontecimientos, véase “Congresos virtuales y legalidad en pandemia COVID-19”, en *Visión Legislativa*, 25 de junio de 2020, disponible en línea: <<http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Reporte-CongresosVirtuales.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

59 Directorio Legislativo y ParlAmericas, “COVID-19: The challenge of adapting and strengthening the role of parliaments”, abril de 2020, disponible en línea: <<https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/ENG-COVID19-The-Challenge-of-Parliaments-DL.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

60 *Ibid.*, p. 8.

La comunidad latinoamericana de derechos humanos se caracteriza por una heterogeneidad de actores, que van desde las ONG transnacionales y los movimientos de base hasta los jueces nacionales e incluso los políticos y los académicos.

La comunidad de práctica está sentando las bases para la transformación de la realidad por los derechos humanos en América Latina. Lo que une a esta comunidad no es un objetivo único, sino prácticas comunes y, como marco, el SIDH.<sup>61</sup> Los conflictos sociopolíticos se reinterpretan como cuestiones de derechos humanos. En última instancia, esto significa que los problemas sociales también se entienden como problemas normativos y como problemas de derechos humanos que pueden abordarse a través del sistema jurídico. Muchos retos, como el del covid-19, son de carácter regional y deben abordarse a este nivel con su público transnacional.<sup>62</sup> En tiempos de pandemia, el *software* de la comunidad de práctica ha demostrado su eficacia. En particular, en los países cuyas medidas para combatir la pandemia fueron inadecuadas, un público solidario en combinación con los tribunales nacionales y la Corte IDH han tomado la iniciativa para mitigar los fallos del ejecutivo y proporcionar la mejor protección posible a la población. En Nicaragua, la pasividad del gobierno de Daniel Ortega ante la propagación de la pandemia se vio parcialmente compensada por la respuesta de los ciudadanos que optaron por sus propias medidas preventivas, como el alejamiento físico o la cuarentena domiciliaria.<sup>63</sup> Solo gracias a la organización social y a las protestas, y tras el contagio de más de cuarenta médicos y trabajadores sanitarios, el gobierno ha accedido a permitir el uso de mascarillas higiénicas, que deben ser aportadas por la propia población.<sup>64</sup> Así, la actividad de la sociedad civil ante el virus compensó en parte la ignorancia política. Este efecto catalizador es descrito

61 *Ibid.*, p. 415.

62 Armin von Bogdandy y Rene Uruña, “International Transformative Constitutionalism in Latin America”, en *American Journal of International Law*, vol. 114, N° 3, 2020, p. 437.

63 La constitución nicaragüense habría permitido poderes de emergencia, o la legislación podría haber proporcionado una base para la acción, pero la voluntad política de minimizar e incluso ocultar los probables efectos nocivos del covid-19 ha llevado al gobierno a restringir la libertad de información y a recurrir a la represión para mantener su política de no ofrecer medidas preventivas y de contención contra la propagación del virus.

64 Ivette Munguía, “Más de 40 trabajadores de Salud han fallecido por covid-19”, en *Confidencial*, Nicaragua, 5 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://www.confidencial.com.ni/nacion/mas-de-40-trabajadores-de-salud-han-fallecido-por-covid-19/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

detalladamente por Alina M. Ripplinger en su capítulo que utiliza Nicaragua y El Salvador como estudios de caso.<sup>65</sup>

La interpretación transformadora de los tratados por parte de la Corte Interamericana se basa en una interacción dinámica con el mandato transformador de las constituciones nacionales. En el contexto de la pandemia, esta interacción ha demostrado ser un punto fuerte del sistema interamericano en varios aspectos. Como la crisis afecta a las garantías de los derechos fundamentales y, en particular, al derecho a la salud de los grupos vulnerables, la Corte IDH señaló la necesidad de que se garanticen efectivamente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Al mismo tiempo, también se produjeron avances a favor de los DESCAs, que se originaron en los países. Por ejemplo, el Ministerio de Salud de Argentina, en su resolución 987/2020, desarrolló el “Plan Nacional de Cuidado de Trabajadores y Trabajadoras de la Salud - Marco de Implementación de COVID-19” para proporcionar a los grupos vulnerables un marco de protección explícito.

La pandemia también ha impulsado el discurso en la comunidad académica. El discurso sobre la relevancia de los derechos humanos se amplió y profundizó, al igual que los discursos sobre la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la democracia.<sup>66</sup> En el centro de estos discursos está la reconceptualización de la igualdad y una aproximación a una comprensión de la igualdad como “antisubordinación” que aborde pro-

65 Además, se pueden encontrar ejemplos de participación social durante la pandemia en los capítulos de Yanina Welp y Lucas González, que examinan la relevancia de la cooperación entre el gobierno y las organizaciones sociales.

66 Mariela Morales Antoniazzi, Liliana Ronconi y Laura Clérico, *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020; Mariela Morales Antoniazzi y Laura Clérico, *Interamericanización del derecho a la salud. Perspectivas a la luz del caso Poblete de la Corte IDH*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2019; Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi y Pablo Saavedra Alessandri, *Cumplimiento e impacto de las sentencias de la Corte Interamericana y del Tribunal Europeo en Derechos Humanos: Transformando realidades*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020. Para una perspectiva crítica de los derechos humanos, véanse Samuel Moyn, *Not enough. Human rights in an unequal world*, Cambridge, Harvard University Press, 2019), y Mutua Makau, *Human Rights. A Political & Cultural Critique*, Filadelfia, University of Pennsylvania, 2008).

blemas estructurales profundamente arraigados.<sup>67</sup> En particular, implica la incorporación de una perspectiva de justicia social para enfrentar el desafío de atender las necesidades de los grupos y poblaciones vulnerables.<sup>68</sup> Esto requiere la creación de herramientas de seguimiento adecuadas para comprender mejor las consecuencias de las violaciones de derechos interrelacionadas.<sup>69</sup>

El papel del *ius constitutionale commune* en América Latina –como concepto derivado de la esperada reciprocidad entre el derecho interno consagrado en las constituciones nacionales y promovido tanto por las autoridades nacionales, los jueces, la sociedad civil u otras personas comprometidas con la protección de los derechos fundamentales y el SIDH representado por los órganos de protección de los derechos consagrados en la CADH– se ha visto reforzado por la pandemia. Esto significa que los sistemas jurídicos nacionales entran en una relación de refuerzo mutuo con un *corpus iuris común*. Existe, pues, una apertura de los sistemas jurídicos latinoamericanos hacia un conjunto común de normas, entendido como un nivel común de derecho internacional, especialmente frente a la CADH, la Corte y la Comisión. El impacto transformador se observa, por tanto, en la forma de entender y aplicar el derecho constitucional y el discurso de los derechos humanos a nivel nacional, y en la forma de aplicar el derecho internacional y los instrumentos de derechos humanos pertinentes a nivel regional. Este doble impacto, desde el ámbito regional al local, ha dado lugar a una jurisprudencia regional progresista.

En un contexto de importantes violaciones de los derechos humanos, de profundas deficiencias estructurales y, en algunos casos, de ausencia de un liderazgo político responsable, la aparición de nuevas iniciativas a nivel subnacional, la acción proactiva de los tribunales nacionales y otros orga-

67 Martín Aldao, Laura Clérico y Liliana Ronconi, “A Multidimensional approach to equality in the inter-american context redistribution, recognition, and participatory parity”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi, Flávia Piovesan y Ximena Soley (eds.), *Transformative Constitutionalism in Latin America. The Emergence of a New Ius Commune*, Oxford, OUP, 2017.

68 Priscila Neves-Silva, Giselle Isabel Martins y Léo Heller, “Human rights’ interdependence and indivisibility: A glance over the human rights to water and sanitation”, en *BMC International Health and Human Rights*, vol. 19, N° 1, 2019, disponible en línea: <<https://link.springer.com/article/10.1186/s12914-019-0197-3#citeas>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

69 Johanne Bouchard y Patrice Meyer-Bisch, “Intersectionality and interdependence of human rights same or different”, en *The Equal Rights Review*, vol. 16, 2016, pp. 186-203.

nismos y la participación de la sociedad civil son dignas de mención, ya que demuestran la considerable acumulación de renovados esfuerzos deliberativos y democráticos. Así, surge un escenario en el que el covid-19 expone a una sociedad vulnerable a mayores riesgos debido a la debilidad de las instituciones democráticas y a la limitada aplicación de los derechos humanos. Las voces democráticas que son conscientes de los posibles efectos a largo plazo y de múltiples niveles de la crisis actual serán cruciales para lograr una promoción y protección más eficaz de los derechos humanos, fortaleciendo en última instancia uno de los principales pilares de un *ius constitutionale commune* en América Latina.

#### 4. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado revela que la asimilación de la jurisprudencia interamericana sobre los estados de emergencia ha contribuido a orientar la respuesta institucional de muchos de los Estados latinoamericanos ante la pandemia. Con las excepciones ya mencionadas, no se apeló a los poderes de emergencia a la ligera ni en forma desmesurada, sino ante la constatación, con respaldo en la experiencia acumulada en países que habían sufrido primero los efectos del covid-19 y en las recomendaciones técnicas de la OMS, de que se estaba frente a un factor altamente riesgoso para la salud de la población, que debía ser combatido a través de medidas oportunas y enérgicas, pues de lo contrario el crecimiento exponencial de los contagios podía hacer colapsar el sistema sanitario y comprometer la vida de muchas personas. Hay por supuesto casos disonantes, antes señalados, pero que han motivado críticas inmediatas de los organismos internacionales de derechos humanos y por lo general también de la sociedad civil de los respectivos países, con algunas medidas de rectificación, así fueran parciales, que son demostrativas de esa conciencia general consolidada.

A esto se suma el control judicial ejercido en algunos países respecto de la declaración de los estados de excepción o de medidas concretas de emergencia. Los temas que según las sentencias antes referidas son especialmente sensibles para la limitación de las facultades ejecutivas durante tales situaciones se corresponden con la agenda y los estándares de la jurisprudencia interamericana. Uno de los ámbitos en que esta influencia de los estándares ha sido más nítida es precisamente el de la necesidad de mantener operativos los instrumentos judiciales indispensables de garan-

tía de derechos. Las lecciones aprendidas de la fase de la pandemia hasta ahora vivida en América Latina exigen la adaptación del sistema judicial a mecanismos que aseguren mayor acceso, con aprovechamiento de la digitalización, junto con la reducción de la brecha digital.

Un comentario especial merece la respuesta de la jurisdicción constitucional. En los ordenamientos en los que esta jurisdicción ha estado, desde hace tiempo o más recientemente, comprometida con la defensa de la Constitución y de los derechos humanos, de la mano de la jurisprudencia interamericana –como ha sucedido en Colombia, Brasil, Ecuador y El Salvador– los respectivos órganos jurisdiccionales supieron avanzar a contracorriente de la paralización institucional general provocada por la pandemia y las restricciones concomitantes. Esta resistencia judicial activa ante acciones, o ante omisiones, del Poder Ejecutivo se aviene con los aportes, enfoques e intercambios que se reflejan en el *ius constitutionale commune* y con los esfuerzos desplegados para afianzar la jurisdicción constitucional, desde una perspectiva multinivel que enriquece y opera como acicate en el desempeño de las cortes o salas constitucionales. La idea del control del poder es aquí medular y a ella se suma la comprensión de la Constitución desde la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, que se ha hecho presente en la jurisprudencia dictada en el contexto de la pandemia.

Un tema que la crisis ligada a la pandemia ha dejado al descubierto es la fragilidad –desde la óptica del Estado de derecho– de las bases jurídicas, legales o constitucionales, que en algunos países han sido invocadas para sustentar las medidas adoptadas para mitigar la propagación del covid-19. A fin de superar estas deficiencias habría que introducir reformas normativas. En el caso de las constituciones latinoamericanas que no contemplan una categoría que comprenda una emergencia asociada a una pandemia como el covid-19, habría que examinar la conveniencia de un ajuste del texto constitucional, sobre todo si se estima, a la luz de la experiencia vivida, que para afrontar una situación de esa índole puede ser indispensable establecer restricciones extraordinarias en el disfrute de derechos.

Las buenas prácticas desarrolladas, desde la óptica del Estado democrático de derecho, en las respuestas estatales frente a la pandemia son expresión del derecho común formado en la región, así como de los estándares interamericanos que lo nutren. Este tejido de *ius commune* ha sido una red que ha servido para filtrar las medidas adoptadas por los poderes ejecutivos y a veces legislativos ante el covid-19, o un acicate para impulsarlas allí donde no había voluntad para acordarlas, o incluso ha conducido la acción oficial en su concepción y despliegue originales. La garantía interamericana

de los derechos humanos y su imbricación o intercambio enriquecedor con su protección constitucional, han representado, por tanto, una contención importante frente a la ampliación y uso no justificado de facultades gubernamentales y han contribuido a preservar el Estado democrático de Derecho. Las desviaciones observadas respecto de estos parámetros deben ser contrarrestadas con base en ese mismo acervo común.



# **5. Resistencia y debilidades del Estado democrático de derecho en México frente a la pandemia de covid-19**

José María Serna de la Garza

## 1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo la hipótesis de Ginsburg y Versteeg,<sup>1</sup> y tomando en cuenta el esquema de trabajo de Von Bogdandy, Casal y Morales,<sup>2</sup> este capítulo propone analizar de manera sistemática si los frenos y contrapesos que contempla el sistema constitucional mexicano han funcionado o no durante la pandemia del covid-19.

En primer lugar, se identificará la base constitucional y legal de la respuesta a la pandemia: 1. si se declaró la emergencia fundamentada en la constitución; 2. si tal declaración se basó en legislación, sea vieja o nueva; 3. si el Ejecutivo actuó con o sin autorización legal. Luego, se examinará si ha habido limitaciones o restricciones impuestas al Ejecutivo por parte de la Legislatura, la Judicatura o las unidades subnacionales.

Como se verá, y a manera de adelanto, el Congreso de la Unión, dominado por el partido del gobierno y sus aliados, no cumplió un papel de contrapeso a lo largo de la pandemia. No fue un foro de deliberación, de diálogo, para considerar alternativas o una herramienta de vigilancia y monitoreo del gobierno para hacer que este corrigiera el rumbo en cuanto a las medidas adoptadas para atender la crisis sanitaria.

1 Tom Ginsburg y Mila Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic”, 2020 Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, Universidad de Chicago, Public Law Working Paper No. 747, 2020, disponible en línea: <<https://ssrn.com/abstract=3608974>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

2 Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi, *La resistencia del Estado democrático de Derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19*, Caracas, CIDEP, 2021.

Por su parte, el Poder Judicial, específicamente los tribunales federales, fueron un factor de contrapeso en diversas coyunturas, sea limitando al gobierno federal por considerar que sus medidas violaban principios y derechos constitucionales, u obligándolo a actuar de cierta manera para brindar una adecuada protección a la salud de grupos vulnerables. En cuanto a los gobiernos subnacionales, también puede decirse que fueron un factor de equilibrio en un ambiente marcado por la confrontación entre el gobierno federal y buena parte de los gobernadores de la oposición y por la falta de coordinación. Quizás esto explique por qué, para inicios de 2022, México era uno de los países con más fallecimientos por covid-19 en el mundo (más de 300.000), según los datos reconocidos oficialmente.

## 2. LA CONSTITUCIÓN Y LOS PODERES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece dos esquemas distintos para hacer frente a situaciones de emergencia. Uno de ellos es el previsto en el artículo 29, el cual indica (sin entrar en todos los detalles) las situaciones en que se pueden restringir o suspender derechos (“en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”), y los órganos del Estado que pueden hacerlo (“solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido”). Este artículo también prevé la posibilidad de que el Congreso conceda “autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”.<sup>3</sup> Cabe señalar que este mecanismo constitucional no fue utilizado en México para hacer frente a la crisis sanitaria por covid-19.

El segundo esquema es el previsto en tres bases, en la fracción XVI del artículo 73 de la CPEUM:

3 Estas “autorizaciones” implican conceder al Ejecutivo la facultad para legislar. Ello se desprende de lo dispuesto por el artículo 49 de la CPEUM, párrafo 2º: “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedidas por las autoridades administrativas del País.

Estas disposiciones son producto de los debates que se dieron en el seno del Congreso Constituyente de 1917. Fueron propuestas por el médico y diputado constituyente José María Rodríguez, quien las justificó con base en tres ejes: a) la necesidad de crear órganos capaces de reaccionar de manera rápida y eficaz ante los distintos problemas que se pudieran suscitar en materia de salud en el país; b) que dichos órganos tuvieran los recursos materiales y humanos necesarios para ejecutar sus acciones, y c) que contaran con la facultad de emitir disposiciones de carácter obligatorio para todo el territorio sin que intervinieran autoridades administrativas.<sup>4</sup>

Respecto de la tercera base, en el debate del Congreso Constituyente se estimó que “si la autoridad sanitaria no tiene un dominio general sobre la salubridad de la República en todo el país, para dictar sus disposiciones y ponerlas en vigor, estas dejarán de ser efectivas en un momento dado para evitar las consecuencias de contagios o invasión de enfermedades epidémicas de Estado a Estado o internacionales”. Por lo anterior, era “indispensable que estas disposiciones emanadas del Departamento de Salubridad tengan el carácter de generales para evitar estas consecuencias, pues, como hemos demostrado, de otra manera las medidas que se tomen por las autoridades sanitarias en un momento dado, cuando las epidemias han sido ya desarrolladas, si no serán precisamente tarde, sí habrán ocasionado pérdidas enormes de vidas y capitales”.<sup>5</sup>

Con base en estas disposiciones constitucionales y en la legislación existente en materia de salud (la Ley general de salud), a partir del 23 de marzo

4 Véase la reseña de las propuestas del diputado constituyente en José Ramón Cossío Díaz y David J. Sánchez Mejía, “El Consejo de Salubridad General en la Constitución Mexicana de 1917”, en Fernando Gutiérrez Domínguez (coord.), *Secretaría de Salud: La Salud en la Constitución mexicana*, México, Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Salud, 2017, p. 79.

5 *Ibid.*

de 2020, las dos instancias federales con facultades en materia de salud pública y en particular en relación con el combate a pandemias, es decir, el Consejo de Salubridad General (CSG) y la Secretaría de Salud (SSa), comenzaron a adoptar diversas medidas de alcance nacional para enfrentar la crisis sanitaria.<sup>6</sup>

Entre los distintos acuerdos emitidos por autoridades federales, vale la pena destacar el del día 21 de abril de 2020, denominado “Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”, que contenía medidas particularmente resistidas por los gobiernos de algunas entidades federativas. Por ejemplo, dicho acuerdo ordenó la suspensión inmediata, hasta el 30 de mayo de 2020, de las actividades no esenciales en todo el país, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad,

6 La primera fue el “Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia” (23 de marzo de 2020); seguido por el “Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)” (24 de marzo de 2020), por el cual se implementó la Jornada Nacional de Sana Distancia. Además, se suspendieron temporalmente las actividades que involucraran la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, a partir de la entrada en vigor de dicho acuerdo y hasta el 19 de abril. En seguida, el 30 de marzo de 2022, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, del CGS (30 de marzo de 2020). Y después el “Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que implementó diversas medidas extraordinarias” (31 de marzo de 2020), entre las que se destacan: a) la suspensión inmediata, desde el 30 de marzo y hasta el 30 de abril, de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y muerte por covid-19 en la población residente en el territorio nacional; b) solamente podrían continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales, entre otras, las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales; la procuración e impartición de justicia, así como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal; c) resguardo domiciliario de la población que no participa en actividades laborales esenciales, así como de la que se encuentra en los grupos de mayor riesgo, y d) se estableció que una vez que concluyese la suspensión de actividades no esenciales y el resguardo domiciliario, la SSa emitiría los lineamientos para un regreso escalonado.

sus complicaciones y la muerte por covid-19 en la población residente en el territorio nacional.

Asimismo, en ese acuerdo la SSA federal determinó que las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 dejarían de implementarse a partir del 18 de mayo, en aquellos municipios del territorio nacional que a esa fecha presentasen baja o nula transmisión del virus. Además, se estableció que los gobiernos de las entidades federativas deberían, entre otras cosas: a) instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes atendiendo a los criterios generales emitidos por la SSA y de acuerdo con la magnitud de la epidemia por covid-19; b) establecer y ejecutar los mecanismos que condujeran a la reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación, de acuerdo con los criterios que dispusiera la SSA federal, y c) garantizar, en el ámbito de su competencia, la implementación adecuada y oportuna de dichas medidas.

Por último, el 14 de mayo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se estableció una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa. En dicho acuerdo, la estrategia consistió en la reapertura de actividades de una “manera gradual, ordenada y cauta”.

El Ejecutivo actuó con autorización constitucional y legal, si se considera que el marco normativo le da un gran margen de decisión y actuación, en lo que algunos han identificado como “dictadura” sanitaria.<sup>7</sup> Se trata de

7 El propio José María Rodríguez justificó este gran poder en el Congreso Constituyente de 1917. Después de hablar de las deplorables condiciones de higiene en que vivía la población mexicana en aquella época, y el efecto que esto había tenido en la producción de epidemias en diversas partes del país y en distintas épocas, afirmó: “Es una necesidad nacional que el Gobierno de hoy en adelante intervenga, aún despóticamente, sobre la higiene del individuo particular y colectivamente. El derecho que tiene el Estado para imponer reglas de bien vivir no es discutible; es la defensa de la mayoría: cada actividad individual, siendo una fuerza viva que forma parte de la colectividad, las deficiencias que sufre, no solo lo perjudican en lo particular, sino que perjudica también a la colectividad en el desenvolvimiento nacional”. José María Rodríguez, “Federalización de la salubridad”, en Jesús Castañón y Alberto Morales Jiménez, *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*, México, Senado de la República, 2017, pp. 295-307, disponible en línea: <<https://inehrm.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/644/50discursos.pdf>> [consultado el 24 de mayo de 2022]. Véase

un esquema constitucional y legal que opera a través de instancias dependientes del Ejecutivo, sin autorización del Congreso, y sin las limitantes y los controles del mecanismo de suspensión o restricción de derechos del artículo 29 de la CPEUM que más adelante se revisará.<sup>8</sup>

### 3. ACTUACIÓN DE LA LEGISLATURA

Este apartado tratará de responder si la Legislatura se involucró en dar una respuesta a la pandemia, ya sea declarando la emergencia o aprobando legislación relativa a ella. Si se declaró una emergencia, ¿la Legislatura se involucró en declarar y/o extender el estado de emergencia más allá de su fecha de expiración original?; si se expidió nueva legislación, a) ¿fue específica para la actual crisis?; b) ¿tiene una fecha de expiración automática?, y c) ¿creó la Legislatura algún mecanismo formal de vigilancia o monitoreo sobre la actuación del Ejecutivo durante la pandemia?

El Congreso mexicano de la Unión se integra por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La primera está compuesta por quinientos diputados (trescientos de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional). En esta cámara, el porcentaje de escaños por partido desde marzo de 2020, cuando empezó la crisis sanitaria, hasta la elección de 6 de junio de 2021 fue: el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) con un 50,4%; el Partido Acción Nacional (PAN) con un 15,4%; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con un 9,6%; el Partido del Trabajo (PT) con un 9,2%; el Movimiento Ciudadano (MC) con un 5,4%; el Partido Encuentro Social (PES) con un 4,8%, el Partido de la Revolución Demo-

---

también Ernesto Aréchiga Córdoba, “Educación, propaganda o dictadura sanitaria. Estrategias discursivas de higiene y salubridad públicas en el México posrevolucionario, 1917-1945”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 33, 2007, pp. 57-88.

8 Como ha señalado Carlos Ayala Corao, aunque no se mencione expresamente, en México, como en otros países, durante la pandemia se han limitado o restringido de manera excepcional, una serie de derechos como la libre circulación, reunión pública, manifestación y protesta, participación, elegir, acceso a la justicia, esparcimiento, trabajo, propiedad y libertad económica, entre otros. Ver Carlos Ayala Corao, ‘Retos de la Pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos’ (2020) MPIL Research Paper Series No. 2020-17, 4, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3596040](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596040)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

crática (PRD) con un 2,4%; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con un 2,2%, y además había tres diputados sin afiliación partidista.

El Senado está compuesto por 128 legisladores (64 de mayoría relativa, dos por cada entidad federativa; 32 de “primera minoría” y 32 de representación proporcional, elegidos estos últimos a partir de listas nacionales que presentan los partidos políticos en la elección correspondiente). El porcentaje de escaños por partido en el Senado en marzo de 2020 y hasta la elección del 6 de junio de 2021 fue: el MORENA con un 42,6%; el PAN con un 19,5%; el PRI con un 10,1%; el PT con un 4,6%; el MC con un 6,2%; el PES con un 3,1%; el PRD con un 2,3%; el PVEM con un 5,4%, y había un senador sin afiliación partidista. Con estos datos, es posible observar que el partido del presidente de la República (MORENA) y sus aliados en el Congreso (PT, PES y PVEM) tenían la mayoría absoluta de los votos en ambas cámaras (66,6% en la Cámara de Diputados y 55,7% en el Senado). Esto significa que los órganos de gobierno y la mayoría de las comisiones estuvieron bajo control del partido del gobierno y sus aliados.

Ahora bien, es posible afirmar que el involucramiento del Congreso de la Unión en la respuesta a la crisis sanitaria ha sido mínimo. El Congreso no participó en la declaración de la emergencia sanitaria, pues, como ya se dijo, se acudió al mecanismo del artículo 73.XVI de la CPEUM, el cual no contempla esa posibilidad. Además, tampoco participó en definir los tiempos del estado de emergencia sanitaria. Los tiempos y ritmos han sido definidos por el Ejecutivo federal (en una relación conflictiva con los Ejecutivos de las entidades federativas, como se verá más adelante).

Por otro lado, el Congreso tampoco aprobó nueva legislación que fuera específica para la actual crisis, ni tampoco creó un mecanismo específico y formal de vigilancia o monitoreo sobre la actuación del Ejecutivo durante la crisis sanitaria.

A partir del 20 de marzo de 2020, la Cámara de Diputados suspendió sus sesiones de manera indefinida debido a la contingencia sanitaria generada por el covid-19 y emitió el acuerdo por el que se suspendieron los plazos y términos de los asuntos competentes al órgano, relacionados con el dictamen de iniciativas, minutas y proposiciones con punto de acuerdo que se encontraban en trámite. Asimismo, el 27 de marzo de 2020 la Mesa Directiva de dicha cámara emitió diversos acuerdos en los cuales, esencialmente, se instó a las y los diputados a trabajar de forma no presencial, utilizando los medios electrónicos disponibles. Y se les solicitó que, una vez que hubiera las condiciones adecuadas y seguras, se convocara a la brevedad una reunión de trabajo de las comisiones, a efecto de que se realizaran sus votaciones en los términos que dicta la normatividad par-

lamentaria vigente, de modo tal que quedasen formalizados y oficializados los registros parlamentarios.

Algunos órganos internos del Congreso de la Unión emitieron comunicados y exhortaciones de diverso tipo dirigidos a las entidades de la administración pública federal encargadas de atender la problemática derivada de la pandemia. Por ejemplo, a través de un acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 30 de marzo de 2020, la Cámara de Diputados solicitó a los titulares de las secretarías de Salud; Hacienda y Crédito Público; Trabajo y Previsión Social; y Economía, sostener reuniones virtuales de trabajo y de forma separada, para coordinar acciones que permitan enfrentar exitosamente la emergencia sanitaria y la situación económica que atravesaba México, originadas por la pandemia del covid-19.

Por otra parte, el 20 de enero de 2021, la Comisión Permanente, en su sesión a distancia, exhortó al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Ssa, para que remitieran un informe detallado, por escrito, sobre la situación en la que se encontraba el país ante el covid-19. Además, dicha comisión solicitó también información sobre la situación económica que la pandemia había detonado. En las consideraciones, señaló que durante el mes de diciembre de 2020, las autoridades del sector salud habían mandado mensajes contradictorios a la población:

El semáforo epidemiológico que de manera original se planteó como una estrategia para mandar un mensaje claro a la población respecto de la situación en la que se encuentra la pandemia, ha sido empleado de forma discrecional por parte de las propias autoridades.

Por último, la Comisión Permanente consideró que todo lo relacionado con el virus del SARS-CoV-2 debía tener la mayor transparencia para todos los mexicanos y que las autoridades correspondientes pudieran informar sobre la situación en el país en materia de salud.<sup>9</sup>

Pero centrémonos ahora en analizar la actuación de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, que, uno supone, tuvo una participación

9 Cámara de Diputados, Boletín N° 5739, disponible en línea: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Enero/20/5739-Comision-Permanente-exhorta-a-las-secretarias-de-Salud-y-Hacienda-a-informar-la-situacion-del-pais-ante-el-Covid-19>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

activa y protagónica durante el monitoreo de la manera en que el Ejecutivo respondió a la crisis sanitaria. De entrada, dicha comisión está compuesta por 38 integrantes, de los cuales 28 eran del MORENA (el partido del gobierno) y sus aliados, lo cual representa el 73,6% del total (el MORENA 20; el PT 5, el PES 2 y el PVEM 1).

En la página web de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados aparece información sobre minutas, iniciativas y proposiciones aprobadas. Las minutas son iniciativas de ley que se aprobaron en la Cámara de Senadores y que han sido turnadas para su conocimiento, discusión y votación en la Cámara de Diputados; las iniciativas son propuestas de ley o de reformas legales que se presentan dentro de la propia cámara de Diputados, y las proposiciones se refieren a los llamados puntos de acuerdo que son posicionamientos políticos que se proponen para ser aprobados por el pleno de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, según esta información, de dos minutas aprobadas en 2021, ninguna se refiere al tema de la pandemia.<sup>10</sup> Asimismo, de las 51 iniciativas aprobadas entre el 1 de octubre de 2019 y el 3 de marzo de 2021,<sup>11</sup> solo una se refiere al tema de la pandemia.<sup>12</sup> Por último, de las doce proposiciones reportadas como aprobadas por la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados entre el 1 de octubre de 2019 y el 15 de diciembre de 2020, ninguna se refiere a la crisis sanitaria de covid-19.<sup>13</sup>

La Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, ampliamente dominada por el partido del gobierno (MORENA), respaldó desde un principio

10 Disponible en línea: <[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/minutaslxiv.php?comt=44&tipo\\_turnot=1&edot=A](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/minutaslxiv.php?comt=44&tipo_turnot=1&edot=A)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

11 La lista de estas 51 iniciativas se puede encontrar disponible en línea: <[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/iniciativaslxiv.php?comt=44&tipo\\_turnot=1&edot=A](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/iniciativaslxiv.php?comt=44&tipo_turnot=1&edot=A)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

12 Se trata del proyecto de decreto que adiciona un artículo 76 bis a la Ley general de salud, propuesta por el diputado de MORENA Alejandro Videma Velázquez, cuyo objetivo es considerar lineamientos y campañas para la prestación de servicios de salud mental personal y a la población con el objetivo de reducir los niveles de estrés, ansiedad o depresión originados cuando se dicten medidas de aislamiento para la contención de enfermedades transmisibles en el contexto de epidemia o pandemia. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 21 de abril de 2020. Hasta ahora no ha sido aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Véase *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, N° 5502-I-2, martes 21 de abril de 2020.

13 Disponible en línea: <[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/proposicioneslxiv.php?filtit=%20&comt=44&tipo\\_turnot=1&edot=A](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/proposicioneslxiv.php?filtit=%20&comt=44&tipo_turnot=1&edot=A)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

la estrategia y las acciones del gobierno federal para hacer frente a la crisis sanitaria del covid-19.<sup>14</sup> Fueron los partidos de la oposición dentro de la Cámara de Diputados los que hicieron críticas a estas políticas. Por ejemplo, la bancada del PRD demandó al gobierno federal escuchar y atender las propuestas de un grupo de científicos, especialistas y exfuncionarios del sector salud que hicieron públicas sus preocupaciones al considerar que no se habían tomado las medidas adecuadas para combatir eficazmente la pandemia, ni se había atendido oportuna y eficazmente las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En un desplegado, ese conglomerado cuestionó las decisiones del gobierno federal y la conducta del presidente respecto a las medidas preventivas de su administración.<sup>15</sup>

Asimismo, las bancadas del PAN, el PRI, el MC y el PRD en la Cámara de Diputados convocaron a un diálogo nacional para establecer una agenda propositiva para salvaguardar la vida de los mexicanos y garantizar que ninguna familia se quede sin dinero por esta crisis económica mundial.

Propusieron la creación de dos decálogos: uno enfocado en salud y otro en materia económica. Respecto del primero, propusieron efectuar acciones para la prevención, la detección, el tratamiento, el control y el seguimiento oportuno del covid-19, sin ningún tipo de discriminación por razones de género, origen étnico-racial, edad, preferencia sexual o condición socioeconómica. Además, pidieron que esta enfermedad fuera considerada generadora de gastos catastróficos, y pidieron garantizar el trato digno y solidario a adultos mayores, personas con discapacidad, con enfermedades crónicas y a quienes se encuentran privados de su libertad, así como establecer atención especial a las comunidades indígenas y afromexi-

14 En nota oficial, se publicó que la presidenta de la Comisión de Salud, la diputada Miroslava Sánchez Galván, “respaldará la estrategia y acciones que realice el Gobierno Federal para atender y prevenir el contagio del Covid-19 (coronavirus)”. Y además afirmó: “La Comisión de Salud de la Honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la normatividad aplicable, coadyuvará y sumará esfuerzos con las autoridades sanitarias para reforzar las medidas que sean tomadas”. Cámara de Diputados, Nota N° 4639, 19 de marzo de 2020, disponible en línea: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Marzo/19/4639-Comision-de-Salud-respalda-estrategia-y-acciones-del-Gobierno-Federal-para-hacer-frente-a-Covid-19>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

15 Cámara de Diputados, Nota N° 4694, 28 de marzo de 2020, disponible en línea: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Marzo/28/4694-PRD-demanda-al-Gobierno-Federal-atender-recomendaciones-de-cientificos-especialistas-y-exfuncionarios-de-salud-para-combatir-el-Covid-19>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

canas, dando información y servicios médicos en su idioma materno. Llevar a cabo pruebas masivas a la población e implementar protocolos para evitar contagios en los centros de salud, y brindar un tratamiento médico adecuado, acceso a medicamentos para los enfermos, así como servicios de salud mental para la población más expuesta a los efectos de la pandemia. Asimismo, pidieron regularizar las plazas de base de trabajadores de la salud que no contaban con seguridad social por su esquema de contratación; pagarles un 30% más por riesgo y que cuenten con un seguro de vida; proporcionar el suministro de equipo e insumos de calidad para los trabajadores del sector salud y de todos aquellos que desempeñan actividades prioritarias para la economía del país; reforzar las medidas de vigilancia, prevención, denuncia y atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia (en particular, los casos de violencia doméstica o sexual en el contexto del confinamiento). Y pidieron cumplir con los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos para atender la pandemia y establecer un portal de transparencia transversal, y garantizar el libre ejercicio del periodismo, estableciendo protocolos de salud que permita a periodistas superar las restricciones de circulación y monitorear las acciones públicas frente a la pandemia.

En lo que respecta al decálogo en materia económica, las bancadas propusieron destinar los 40 mil millones de pesos que se aprobaron al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), para atender a los enfermos por el coronavirus. Solicitaron que los recursos económicos beneficiaran principalmente a empresas mexicanas, y así impulsar el mercado interno de producción-consumo. Asimismo, pidieron establecer un seguro de desempleo para los mexicanos que perdieran su trabajo en los cuatro meses siguientes. Pidieron establecer un programa de empleo temporal para que la población permanezca en su hogar. Del mismo modo, propusieron promover un programa de liquidez para pequeños comercios y cooperativas; brindar créditos para liquidez de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) a través de la Banca de Desarrollo; diferir cuatro meses los pagos de los créditos del Infonavit y Fovissste. También solicitaron garantizar el abastecimiento de alimentos en todo el país, evitar el incremento de precios, e implementar un programa emergente de control sanitario en el sector agropecuario y brindarle facilidades económicas, por el número de empleos que representan en el país. Aplicar acciones de emergencia en el sector turismo, para la reactivación inmediata de hoteles, comercios y servicios una vez concluida la contingencia. Bajar el precio de la energía eléctrica de forma consecuente con la caída en el precio de los combustibles y man-

tener los precios de mercado en la gasolina, el diésel, el gas natural y gas LP, sin aumentar los impuestos.<sup>16</sup>

Por su parte, la Comisión de Salud del Senado tiene dieciocho integrantes, de los cuales diez son del MORENA y de su aliado el PT, es decir, un 55,5% del total. Respecto de esta comisión, en primer lugar, es pertinente observar que en su Informe de Actividades, fechado en septiembre de 2020, la única mención a algo relacionado con la pandemia es la siguiente: “Este año 2020 ha sido un año difícil para nuestro país y para los Poderes de la Unión debido a la pandemia mundial del virus covid-19, derivado de ello la Comisión de Salud participó en adecuación de la legislación secundaria en vinculación con el T-MEC”.<sup>17</sup>

Según su página web, de 55 dictámenes discutidos entre el 19 de marzo de 2020 y el 29 de abril de 2021 solo cuatro se refirieron a la pandemia del covid-19. En dichos acuerdos, se propuso que el Senado exhortara al gobierno federal para informar sobre el resultado de las acciones y políticas públicas ejecutadas para salvaguardar la salud, así como la estabilidad emocional y económica de la población de personas adultas mayores de 60 años durante la emergencia sanitaria;<sup>18</sup> o que exhortara a la SSA federal, a las de los Estados y al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para que informaran, entre otras cosas, sobre diversas medidas tomadas durante la pandemia en relación con la realización de cirugías que habían sido aplazadas, la atención de mujeres embarazadas y el desarrollo de vacunas contra el virus SARS-CoV-2 en los distintos laboratorios del país.<sup>19</sup>

16 Cámara de Diputados, Nota N° 4921, 21 de abril de 2020, disponible en línea: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Abril/21/4921-PAN-PRI-MC-y-PRD-convocan-a-un-dialogo-nacional-para-crear-una-agenda-que-salvagarde-la-salud-y-economia-de-los-mexicanos>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

17 El informe se puede revisar en línea: <<http://comisiones.senado.gob.mx/salud/informe.php>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

18 “Dictamen de la Comisión de Salud por el que el Senado de la República exhorta respetuosamente a diversas dependencias del gobierno federal, para que informe sobre el resultado de las acciones encaminadas a la población de personas adultas mayores de 60 años, durante la emergencia sanitaria por covid-19”, 17 de febrero de 2021, disponible en línea: <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/116191](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/116191)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

19 “Dictamen de la Comisión de salud [del Senado de la República] de 6 puntos de acuerdo por el que se exhorta a diversas instituciones del sistema nacional de salud a rendir informes en materia de covid-19”, Salón de sesiones, Ciudad de México, 6 de abril de 2021, disponible en línea: <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/116978](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/116978)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

Asimismo, se propuso que el Senado hiciera un reconocimiento público a la heroica labor de todos los profesionales de la salud por los esfuerzos realizados en el combate al covid-19, y en particular a las y los enfermeros, en el marco de la celebración del Día Internacional de la Enfermería.<sup>20</sup> También se propuso que el Senado exhortara a la Ssa federal y a sus homólogas en las entidades federativas para que, de manera coordinada, implementaran un programa emergente gratuito de apoyo para la compra y recarga de tanques de oxígeno para aquellas personas que lo requieran y padezcan de covid-19, así como para evitar el desabastecimiento de oxígeno en los hospitales que atienden pacientes con covid-19.<sup>21</sup>

De lo antedicho, se puede concluir que el Congreso de la Unión no ejerció verdaderas funciones de control y equilibrio respecto del Ejecutivo a lo largo de la crisis sanitaria. Al contrario, la pandemia ha contribuido a centralizar el poder en torno al Poder Ejecutivo federal, en un sistema que ya estaba marcadamente centrado en el presidente de la República. Como ya se señaló, las dos cámaras del Congreso de la Unión, en las que el partido oficialista tiene mayoría absoluta, dejaron de reunirse desde finales de marzo de 2020. Esto ha llevado a que tanto las medidas sanitarias como las relativas a la mitigación de los efectos económicos de la pandemia hayan sido adoptadas por el presidente de la República, la Ssa y otras secretarías de Estado del gobierno federal, de manera vertical, casi sin deliberación alguna.

Particularmente polémica fue la propuesta del presidente, enviada al Congreso el 23 de abril de 2020, que buscaba darle facultad para que, en caso de “emergencias económicas en el país”, pudiera “reorientar recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para destinarlos a mantener la ejecución de los proyectos y acciones prioritarios de la administración Pública Federal y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad”. Esta propuesta no llegó a discutirse en el Congreso, no solo por las dificultades para reunirse ya mencionadas, sino debido a que se presentó siete días antes de

20 “Dictamen de la Comisión de Salud de dos puntos de acuerdo por los que el Senado de la República reconoce la labor de todos los profesionales de la salud en el combate a la covid-19”, 6 de abril de 2021, disponible en línea: <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/116968](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/116968)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

21 “Dictamen de la Comisión de salud [del Senado de la República] de cinco puntos de acuerdo por los que se exhorta a diversas instituciones para que se supervise el abasto, adquisición y precios adecuados de oxígeno para la covid-19”, 21 de abril de 2021, disponible en línea: <[https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/117320](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117320)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

finalizar el primer período de sesiones ordinarias del Congreso federal, que empieza el 1º de febrero y termina el 30 de abril de cada año. Sin embargo, representó un intento de aprovechar la crisis para absorber una facultad que es exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como lo es la atribución de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, en la propuesta, la facultad de declarar cuándo hay una “emergencia económica” quedaba totalmente a la discreción del presidente.

#### 4. ACTUACIÓN DE LOS TRIBUNALES

En un Estado de derecho, los Tribunales deben cumplir un rol fundamental para la protección de la democracia y de los derechos humanos, en particular, para evitar y corregir situaciones de desequilibrio de poder. Lo anterior es muy relevante en circunstancias de emergencia sanitaria. Por ejemplo, los jueces pueden asegurar integridad procedimental de las medidas tomadas en las emergencias al vigilar que los pasos señalados por la Constitución y las leyes sean respetados. Pero además pueden hacer un balance entre las medidas de confinamiento y los derechos y libertades constitucionales. Por otra parte, también pueden exigir a los actores políticos adoptar ciertas medidas para atender la pandemia.<sup>22</sup>

En el caso de México, cabe preguntarse si los Tribunales corroboraron si se respetaron todos los requisitos constitucionales y legales durante la crisis sanitaria del covid-19. Por ejemplo, en relación con la autorización y/o extensión del uso de poderes de emergencia. A diferencia del mecanismo de restricción o suspensión de derechos previsto en el artículo 29 de la CPEUM, el mecanismo del artículo 73.XVI no establece principios a los que deba sujetarse la declaración de emergencia sanitaria. En efecto, el párrafo 3º del referido artículo 29 establece que “la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación”. El artículo 73.XVI no contiene nada parecido.

Además, el artículo 73.XVI tampoco ordena una revisión de oficio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), respecto de las

22 Véase Tom Ginsburg y Mila Versteeg, *op. cit.*, p. 28.

medidas adoptadas por el CSG ni por la SSa (como sí lo hace el mecanismo del artículo 29 de la CPEUM).<sup>23</sup>

Por otro lado, hay que mencionar el hecho de que los decretos y acuerdos del CSG y de la SSa, a los cuales se ha aludido párrafos arriba, no fueron impugnados ante la SCJN por algún tipo de vicio de inconstitucionalidad, ni desde un punto de vista de irregularidad procedimental, ni desde un punto de vista sustantivo.

También se debe mencionar que, aunque de manera limitada, los tribunales federales han trabajado a través del juicio de amparo, para atender problemáticas derivadas de la pandemia por el covid-19. Como se sabe, el juicio de amparo es el principal instrumento para que las personas que viven en México puedan defender sus derechos constitucionales, invocando protección, en primera instancia, ante un juez federal de distrito. Este juicio procede tanto por acciones como por omisiones de autoridades federales y estatales, que impliquen una violación a los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales. Asimismo, dentro del procedimiento de amparo, existe una medida cautelar que se denomina “suspensión”, la cual tiene el efecto de ordenar a la autoridad cesar los actos o las omisiones que potencialmente son violatorios de derechos humanos, en tanto se resuelve el fondo del asunto. Además, le permite al juez de distrito ordenar a la autoridad responsable actuar de determinada manera. El trámite del juicio de amparo puede durar muchos meses, pero la suspensión, en ciertos casos,<sup>24</sup> se puede decretar en el momento mismo en que se admite la demanda de amparo. En el contexto de la pandemia, numerosos jueces de distrito han ordenado suspensiones para proteger el derecho a la vida y a la salud de los demandantes, como se reseñará a continuación.

Hay casos de médicos y enfermeros que han buscado y obtenido la protección de la justicia federal a través del amparo, para obligar a las autoridades de las instituciones de salud en las que prestan sus servicios a proporcionarles el equipo necesario para trabajar con seguridad y disminuir el riesgo de contagiarse, además de darles la capacitación para el

23 El párrafo 5º del artículo 29 establece que “los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez”.

24 Por ejemplo, cuando se está en peligro de perder la vida, circunstancia presente en muchos de los amparos que fueron solicitados a lo largo de la crisis sanitaria por el covid-19. Véase el artículo 126 de la Ley de amparo.

manejo adecuado de dicho equipo. Asimismo, se han dado casos de personal médico que ha obtenido protección judicial para no trabajar en un hospital para atender a enfermos de covid-19, hasta que las autoridades hospitalarias no les proporcionaran el material de protección necesario para realizar su trabajo con seguridad. Y otros han logrado protección para no trabajar en un hospital, por padecer una enfermedad crónica (asma, hipertensión, diabetes) que los hace particularmente susceptibles de ser contagiados con covid-19 con consecuencias fatales.

Un caso que trascendió en los medios de comunicación fue el amparo colectivo promovido por la asociación civil Dignidad, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y por personas del Pueblo Maya Ch'ol (asentadas en los municipios de Palenque, Ocosingo y Salto del Agua), en contra de la continuación de un megaproyecto denominado “Tren Maya”. La demanda de amparo fue presentada en contra del presidente de la República, el secretario de Salud y el director general del Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) por la emisión del acuerdo del 6 de abril de 2020 y del decreto del 23 de ese mes que determinaban la continuación de ese proyecto a pesar de la pandemia del covid-19. La demanda alegaba violaciones a su derecho a la salud, así como afectaciones ambientales y a sus derechos como comunidades indígenas. En este caso, el 22 de junio de 2020 el juez de distrito que conoció el caso determinó conceder la suspensión definitiva de cualquier obra que no sea la del mantenimiento de las vías ya existentes hasta que el juicio de amparo sea resuelto.

También llamó la atención el amparo presentado por un grupo de personas sordas por la falta de información accesible sobre la situación actual de la pandemia y las medidas que deben tomarse.<sup>25</sup> En este caso, el juez de distrito ordenó a distintas autoridades federales y de la Ciudad de México utilizar la lengua de señas mexicana (LSM) en cada comunicación oficial que emitan y establecer servicios de apoyo a la comunicación en los centros de salud, mediante intérpretes de lengua de señas certificados. Asimismo, se les ordenó informar dentro de las veinticuatro horas siguientes qué centros de salud o nosocomios del Estado Mexicano contaban con servicio de apoyo a la comunicación en LSM. De no hacerlo, se les impondría una cuantiosa multa.

Por otra parte, mencionamos el amparo interpuesto por indígenas de los pueblos tsotsil, tzeltal, zoque y chol, que exigía garantizar el acceso a la

25 El amparo fue presentado por el activista sordo Erick Arellano a nombre propio y de la Coalición de personas sordas de la Ciudad de México (CoPeSor).

información y dar a conocer las medidas y acciones provocadas por la pandemia del covid-19 en las lenguas maternas de dichos pueblos. En este caso, la Jueza Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Civiles Federales ordenó a las autoridades demandadas (presidente de la República, secretario de Salud, el Consejo de Salubridad General y el gobernador del Estado de Chiapas) proporcionar información en dichas lenguas, y que debía difundirse a través de los medios masivos de comunicación (audio-visuales, orales y gráficos) “respetando las especificidades culturales de cada pueblo”.

Varios amparos se han referido a la situación de las personas en reclusión en centros penitenciarios. Por ejemplo, a raíz de una demanda de amparo, el juez de distrito en Tuxtla Gutiérrez ordenó a las autoridades estatales dictar las medidas preventivas y las acciones necesarias para contener y evitar la propagación del virus, para garantizar el derecho a la salud y a la vida de los reclusos, y que se les realicen estudios y análisis necesarios para establecer si padecen dicho virus. En la Ciudad de México, otro juez de distrito ordenó a las autoridades locales seguir los protocolos de prevención sanitaria dentro de las prisiones; implementar medidas sanitarias generales que sean eficientes; realizar acciones para detectar casos de covid-19 en las prisiones; garantizar a los reos que puedan tener comunicación con el exterior, y garantizar el acceso a la información de internos y familias en relación con la contingencia sanitaria.

Otros amparos se han referido a los migrantes. Tal es el caso del amparo por el cual el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México ordenó a las autoridades migratorias federales la liberación de todas las personas en contexto de movilidad (migrantes) que se encontraban detenidas en estaciones o albergues del Instituto Nacional de Migración, para evitar contagios masivos de covid-19. Asimismo, el amparo otorgado por ese mismo juez, que obligó al gobierno federal a diseñar e implementar protocolos y medidas necesarias a fin de garantizar la vida, la integridad y la seguridad de las personas migrantes expulsadas de los Estados Unidos de América hacia México, durante la emergencia sanitaria del covid-19.

Los casos que he mencionado han sido más o menos exitosos. En ellos, los derechos de los demandantes han logrado protección vía el juicio de amparo y, en particular, a través de la medida cautelar de suspensión. Sin embargo, no puede decirse que este sea un patrón generalizado. Nos referiremos a continuación a algunos problemas que se han detectado con la eficacia de la suspensión en medio de la pandemia, y a las complicaciones y contrariedades de esta medida cautelar en relación con otro tema que

ha hecho crisis en medio de la emergencia sanitaria en México: los migrantes. Esta última cuestión es muy ilustrativa para los objetivos del presente ensayo, puesto que nos muestra cómo la sociedad civil organizada se ha puesto en movimiento en defensa de los derechos de los migrantes, invocando derechos constitucionales y estándares internacionales (en particular, los interamericanos), para exigir a las autoridades mexicanas un trato digno a extranjeros que se encuentran en situación de movilidad en nuestro país.

En primer lugar, abordaremos los problemas generales de acceso a la justicia federal (los tribunales federales son los que conocen del juicio de amparo), para después concentrarnos en la falta de eficacia de juicio de amparo en relación con los derechos de los migrantes.

#### *4.1. Problemas generales de acceso a la justicia federal a lo largo de la pandemia*

Dos organizaciones de la sociedad civil, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. (FJEDD) y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM), han coordinado junto con otras organizaciones y asociaciones civiles un informe sobre la problemática del acceso a la justicia en México durante la pandemia del covid-19.<sup>26</sup>

El acuerdo general 4/2020 del 17 de marzo de 2020 previó, como regla general, la suspensión total de labores de todos los tribunales federales, excepto para la atención de “asuntos urgentes”. En dicho acuerdo, se estableció un catálogo de “asuntos urgentes” pero no quedó claro si se trataba de un listado enunciativo o cerrado. En la práctica, esto llevó a que cada juzgado federal decidiera, de modo discrecional y unilateral, si un asunto que llegara a su conocimiento era urgente o no. Este mecanismo de decisión —señala el referido informe— es contrario al estándar interamericano según el cual los Estados tienen el deber de regular “los recursos judiciales de forma tal que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso”.<sup>27</sup>

26 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “El acceso a la Justicia en México durante la pandemia de covid-19. Análisis sobre la actuación del Poder Judicial de la Federación”, disponible en línea: <[https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/resumen-ejecutivo\\_compressed.pdf](https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/resumen-ejecutivo_compressed.pdf)> [consultado el 24 de mayo de 2022].

27 *Castañeda Gutman vs. México* (2008), excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Corte IDH, serie C, N° 184, párrafo 110. Fundación para la

Los acuerdos del Consejo de la Judicatura no se limitaron a priorizar los asuntos para establecer un orden de atención, como recomendó a los Estados el Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial, Diego García-Sayán, sino que impidieron completamente el desahogo de procesos. Por ello, en los hechos se suspendieron, aun sin declaración formal, derechos humanos no susceptibles de suspensión, como los de acceso a la justicia y a un recurso efectivo; los mismos que, según lo ha determinado la Corte IDH, son pilar básico del Estado de derecho en una sociedad democrática.<sup>28</sup>

Asimismo, en el referido informe se identifican problemas como los siguientes:

- a. Medidas de suspensión de actos reclamados insuficientes o demasiado generales, que favorecían la elusión de las autoridades para cumplirlas
- b. Resistencia de las autoridades para cumplir las medidas de suspensión en casos relacionados con la protección de los derechos a la vida y la salud en contexto de pandemia, así como de los órganos judiciales para hacer cumplir sus determinaciones por medios de las herramientas legales a su alcance. Se expone en el documento que los mismos jueces han sido omisos en adoptar las medidas de apercibimiento para hacer eficaz el cumplimiento de las suspensiones concedidas.
- c. Notificación de resoluciones a autoridades responsables con demora excesiva, incluso de medidas de suspensión en casos donde había el riesgo a la integridad y vida de las personas, por lo que se requería una notificación inmediata.<sup>29</sup>

Todo lo anterior, en violación al estándar interamericano, según el cual los Estados tienen el deber específico de “consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes” y “garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados y reconocidos”.<sup>30</sup>

Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “El acceso a la Justicia...”, *op. cit.*, p. 47.

28 *Blake vs. Guatemala* (1998), Fondo, Corte IDH, serie C, N° 36, párrafo 102.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “El acceso a la Justicia...”, *op. cit.*, pp. 48 y 49.

29 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “El acceso a la Justicia...”, *op. cit.*, p. 14 y pp. 82 y 83.

30 Las frases entrecomilladas corresponden a *Comunidad Garifuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras* (2015), excepciones preliminares, fondo, reparaciones y

#### 4.2. Análisis de la eficacia del juicio de amparo en relación con los migrantes

En otro documento, la FJEDD,<sup>31</sup> junto con otras organizaciones y asociaciones civiles, hace un balance de la eficacia del juicio de amparo en relación con la protección de los derechos de los migrantes en el contexto de la pandemia del covid-19. En resumen, sus conclusiones son las siguientes:

- a. La eficacia del recurso de amparo ha sido limitada para hacer frente a la situación de gravedad y urgencia dentro de las estaciones migratorias y estancias provisionales del país durante la pandemia. Los resultados diversos e incluso contradictorios de las sentencias demuestran que, tal como lo han denunciado las organizaciones defensoras de personas migrantes durante las últimas décadas, los mecanismos internos para garantizar derechos de personas migrantes sujetas a detención no son eficientes.
- b. Salvo el caso del amparo 426/2020 del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, los órganos jurisdiccionales han fallado en garantizar el debido cumplimiento de las medidas que estos ordenan. Es por eso que si bien las medidas de protección dictadas en el norte y centro de México fueron positivas a la luz de los estándares de protección de derechos humanos, la aplicación concreta de tales disposiciones no se ha traducido en una protección oportuna y eficaz que garantice a las personas migrantes una tutela judicial efectiva con relación al contexto de pandemia al cual se enfrentan en México, debido a la falta de coerción por parte de los juzgados para que las autoridades administrativas cumplan con ellas, y por la falta de información oportuna y suficiente de las respuestas contenidas en sus informes de cumplimiento.
- c. Resulta preocupante que los amparos en el norte del país no fueran admitidos por considerarse que las organizaciones que los presentaron

---

costas, Corte IDH, serie C, N° 304, párrafo 232. Citado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “El acceso a la Justicia...”, *op. cit.*, p. 83.

31 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Informe sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas migrantes y refugiadas. Violaciones a Derechos Humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México”, 2020, disponible en línea: <<https://www.fundacionjusticia.org/informe-sobre-los-efectos-de-la-pandemia-de-covid-19-en-las-personas-migrantes-y-refugiadas-violaciones-a-derechos-humanos-documentadas-por-organizaciones-defensoras-y-albergues-en-mexico/>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

no poseen legitimación procesal para ello. Muy a pesar de que los alegatos de fondo de los juicios de amparo versaran sobre violaciones graves a derechos humanos, la efectividad del amparo ha sido reducida frente a situaciones urgentes y graves que inciden en colectivos de personas en condiciones de vulnerabilidad múltiple. Si se atendiera a la exigencia de las autoridades judiciales que desecharon las demandas por falta de personalidad, esto implicaría que el Poder Judicial espera que los amparos sean promovidos de manera individual por cada una de las víctimas de violaciones a derechos humanos, y que dichos juicios tienen alcances individuales, únicamente. Resulta imposible y restrictivo de los derechos de las personas detenidas exigirles que deban –cada una– presentar un amparo para exigir la protección de sus derechos, particularmente a la salud y a la vida.

d. Además, ha sido notoria la falta de efectividad del amparo para dar respuesta a las medidas dictadas por los órganos jurisdiccionales, ya que ha sido frecuente que las autoridades impugnadas evadan el cumplimiento de las medidas dispuestas por los jueces, mediante la transferencia de la responsabilidad a otras entidades de gobierno. A pesar de esto, los juzgados de distrito han sido omisos en exigir la toma de responsabilidades estatales en sus acuerdos.

e. La inefectividad de este recurso implica que los representantes de las víctimas deban agotar otros recursos extraordinarios para exigir el cumplimiento de las resoluciones, lo cual genera mayor demora en la adopción de medidas de protección de las personas, generando daños irreparables. Estas omisiones y falta de debida diligencia de las autoridades mantienen una situación de riesgo de las personas migrantes respecto a sus derechos a la salud y a la vida.

f. Asimismo, en el ámbito de la justicia digital, las organizaciones detectaron que las plataformas digitales no contienen toda la información que tiene el expediente físico de los amparos, lo cual complejiza el acceso a todos los datos necesarios para preparar promociones y escritos. Igualmente, a partir de la reanudación de labores de los tribunales, se ha observado la variación en la definición de plazos y términos otorgados a las autoridades responsables, lo cual genera violaciones procesales y falta de certeza jurídica en perjuicio de las organizaciones demandantes.

g. Por todo lo expuesto hasta aquí, se hace evidente que, en términos generales, en México la vía judicial interna no es un medio que garantice y proteja oportunamente los derechos de las personas migrantes, que aún se encuentran en riesgo, detenidas en las estaciones migratorias y

estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, en el contexto de la pandemia.<sup>32</sup>

En suma, los tribunales federales sí han desempeñado un papel de equilibrio durante la pandemia, brindando protección a principios y derechos constitucionales. Sin embargo, la eficacia del amparo y de la medida cautelar de suspensión ha dejado mucho que desear respecto de ciertos grupos vulnerables, especialmente los migrantes.

##### 5. ACTUACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En relación con la actuación de los gobiernos subnacionales durante la emergencia sanitaria de covid-19, en este apartado se examinará: a) si estos tuvieron poderes independientes para determinar e implementar sus propias respuestas a la pandemia; b) si se involucraron en diseñar o implementar la respuesta nacional, y c) si resistieron de alguna manera las medidas dictadas por el gobierno nacional.

Se analizará si los gobiernos subnacionales tienen poderes autónomos para tomar medidas, más o menos estrictas que el gobierno nacional; se estudiará si las relaciones intergubernamentales han sido de coordinación, de conflicto o de resistencia entre los distintos órdenes de gobierno.

En marzo de 2020, cuando empezó la crisis sanitaria, y hasta la elección del 6 de junio 2021, la distribución de las 32 gubernaturas era la siguiente: el PRI, 12; el PAN, 9; el MORENA, 7; el PRD, 1; el MC, 1; y además había un gobernador que no tenía afiliación partidista.

32 Esta falta de “efectividad” del juicio de amparo es contrario a lo que establece el artículo 25 de la Convención ADH. Como se señala en el citado documento, de conformidad al criterio reiterado de la Corte IDH, sobre los requisitos para la “efectividad” del recurso ante violaciones a derechos humanos, es posible establecer que dicho concepto se vincula con la llamada “idoneidad” del recurso. A su vez, la “idoneidad” de un recurso representa su potencial para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla y su capacidad de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos. Por lo anterior, se concluye en el citado documento: “Así, la Corte IDH ha reiterado que para que un Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo 25 no basta con que los recursos existan formalmente, sino que estos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido”. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Informe sobre los efectos...”, *op. cit.*, pp. 99-100 y pp. 107-109.

Las primeras medidas para reaccionar contra la pandemia las tomaron algunos gobiernos estatales, e incluso, gobiernos municipales. Por ejemplo, mientras el gobierno federal todavía negaba el peligro y la dimensión de la pandemia, desde mediados de marzo de 2020 los gobiernos de Jalisco y Nuevo León ordenaron el cierre de actividades en cines, casinos y otros centros de reunión social. Por su parte, en esas fechas el gobierno municipal de San Pedro Garza García, en el Estado de Nuevo León, después de confirmar el contagio de doce personas, ordenó el cierre de bares, gimnasios y el uso de la fuerza pública para implementar estas medidas. En esas mismas fechas, los gobiernos estatales de Tabasco, Yucatán, Tamaulipas y Sonora restringieron el acceso de turistas a las playas. Asimismo, los gobiernos de Jalisco y Chihuahua determinaron que personas mayores de 60 años de edad y mujeres embarazadas deberían quedarse en casa y evitar asistir a sus centros de trabajo. Finalmente, también a mediados de marzo, el gobierno de la Ciudad de México comenzó a tomar medidas para sanitizar el transporte público y cancelar eventos masivos.<sup>33</sup>

Ahora bien, las y los gobernadores respondieron a la crisis sanitaria siguiendo líneas partidistas. Es decir, quienes pertenecían al partido político del presidente de la República siguieron las políticas y los lineamientos federales sin mayor crítica (con un par de excepciones). Por su parte, los de partidos de oposición formaron distintas agrupaciones para hacer un frente común a efecto de resistir o presentar alternativas a las políticas del gobierno federal.

La agrupación más visible fue la llamada Alianza Federalista. Este grupo se formó con gobernadores de la izquierda, el centro y la derecha del espectro político e incluyó a los gobernadores de Aguascalientes (PAN), Coahuila (PRI), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Colima (PRI), Michoacán (PRD) y Nuevo León (sin afiliación partidista).

Además, los gobernadores conformaron otros tres grupos: la Alianza Noreste-Pacífico, con siete gobernadores de oposición de Nuevo León (sin afiliación partidista), Coahuila (PRI), Durango (PRI), Tamaulipas (PAN), Jalisco (MC), Colima (PRI) y Michoacán (PRD); la Alianza Centro-Bajío-Occidente, con los gobernadores de Aguascalientes (PAN), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Querétaro (PAN) y San Luis Potosí (PRI), y la Asociación de Gobernadores de Acción Nacional (GOAN), con nueve gobernadores del PAN.

33 *Reforma*, 18 de marzo de 2020, p. 1.

Por otro lado, ha sido notable la ausencia de una coordinación efectiva entre el gobierno federal y los gobiernos estatales durante la crisis sanitaria. Algunos de estos gobiernos ya estaban tomando medidas desde mediados de marzo, mientras que el Consejo de Salubridad General (a nivel federal) apenas se reunía el 19 de marzo para evaluar la situación.<sup>34</sup>

Un ejemplo de desacuerdos entre autoridades federales y estatales ocurrió a mediados de abril de 2020, con motivo del envío de materiales de protección para contrarrestar la pandemia como ayuda federal. Los gobernadores de Michoacán, Aguascalientes y Quintana Roo denunciaron que esos materiales eran de mala calidad, por lo que decidieron regresarlos al gobierno federal, ya que los consideraban inútiles.<sup>35</sup>

Particularmente ríspidas fueron las relaciones entre el gobierno de Jalisco y el gobierno federal. El 13 de marzo de 2020, después de que la OMS declarara la emergencia sanitaria, el gobernador de Jalisco anunció las primeras medidas restrictivas para evitar infecciones (cancelación de eventos masivos, suspensión de clases en las escuelas). Sin embargo, estas medidas fueron criticadas por la SSa como innecesarias. Posteriormente, y contrario a la política federal, el gobernador de Jalisco anunció un programa de pruebas rápidas para detección de personas infectadas con covid-19. Por último, el 16 de abril de 2020 la SSa acusó al gobierno de Guadalajara (capital del Estado de Jalisco) de no cumplir con la suspensión de actividades no esenciales ordenada por las autoridades federales.<sup>36</sup>

Los gobiernos de Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Durango y Michoacán acordaron hacer una cuenta de los gastos específicos para atender la crisis sanitaria y reclamar a la federación un reembolso. Argumentaron que habían enfrentado la crisis con recursos ordinarios propios, pero la situación era extraordinaria así que reclamaron apoyo financiero a la federación. Por su parte, los gobernadores de Jalisco, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, parte de la Alianza Centro-Bajío-Occidente, acordaron una serie de medidas para hacer frente a la pandemia de manera coordinada, como reforzar los filtros sanitarios y definir una ruta para apoyar las

34 Otro ejemplo no solo de falta de coordinación, sino de conflicto abierto entre gobierno federal y gobiernos estatales, se dio en Brasil. Véase Elize Massard da Fonseca, Nicoli Natrass, Luísa Bolaffi, Arantes y Francisco Inácio Bastos, “Presidential Denialism and the Subnational Government’s Response”, en Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2021, p. 494.

35 *Reforma*, 18 de marzo de 2020, p. 7.

36 *Ibid.*

industrias eléctrica y de automóviles. Asimismo, se dieron apoyo mutuo para conseguir material médico para sus hospitales.<sup>37</sup>

El gobernador de Jalisco rechazó la posibilidad de regresar a clases presenciales debido a la pandemia, contradiciendo a la Secretaría de Educación federal que había anunciado el regreso a clases a partir de junio o julio de 2020. Mientras el gobierno federal estaba analizando medidas y el calendario para regresar a clases presenciales, varios gobernadores de oposición anunciaron de manera unilateral su decisión de terminar el ciclo escolar en curso y definieron fechas para iniciar el siguiente ciclo.<sup>38</sup>

El 13 de mayo de 2020 el gobierno federal hizo pública su estrategia para la reapertura de actividades económicas y sociales, que incluía tres etapas y un sistema de “semáforo” de cuatro fases (rojo, naranja, amarillo y verde), que comenzaría a operar el 1 de junio de 2020. Sin embargo, el grupo de gobernadores del PAN (GOAN) reaccionó en contra de este programa de reapertura de diferentes industrias. Esta agrupación de gobernadores afirmó, vía Twitter, que ellos decidirían su propia estrategia de reapertura, tomando en cuenta las condiciones locales y la opinión de expertos. Por su parte, el presidente de la República contestó que no habría pleito con los Estados en caso de que los gobernadores decidieran no ajustarse al plan de reapertura del gobierno federal. Así, los gobernadores de Coahuila, Colima, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Jalisco diseñaron e implementaron su propio programa de reapertura. En una reunión que tuvieron el 15 de mayo de 2020, acordaron trabajar juntos con base en una agenda común en temas de salud, reactivación económica y atención a la pobreza.<sup>39</sup>

Por último, recordemos que las políticas federales no se han basado en implementar un confinamiento obligatorio sino voluntario. Se ha exhortado a la población a “quedarse en casa”. Sin embargo, algunos gobernadores han tomado medidas más restrictivas y han decretado “confinamiento obligatorio”, lo cual ha dado lugar a demandas que reclaman su inconstitucionalidad. El 20 de abril de 2020, el gobernador de Michoacán expidió el decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV-2 (covid-19), mediante el cual se establecen fuertes restricciones a la movilidad de las personas, y sanciones a quienes las infrinjan.

Dicho decreto fue impugnado por múltiples actores, entre ellos un grupo de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nicolaíta de Michoacán. El juez de distrito (Juez Séptimo de Distrito de Michoacán)

37 *Reforma*, 1 de mayo de 2020, p. 8.

38 *Reforma*, 10 de mayo de 2020, p. 4; *Reforma*, 12 de mayo de 2020, p. 2.

39 *Reforma*, 14 de mayo de 2020, p. 5; *Reforma*, 16 de mayo de 2020, p. 1.

concedió una suspensión provisional del decreto, y en revisión de esta decisión el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materias Administrativa y Laboral revocó la suspensión, invocando la Ley de amparo, según la cual la suspensión no puede otorgarse, si con ello se afecta el interés social, lo cual ocurría en este caso, puesto que impediría la ejecución de medidas para combatir la expansión de la pandemia.

Por otra parte, de manera inconstitucional e ilegal, se han dado casos de autoridades municipales que, sin tener facultades para hacerlo, han establecido restricciones severas a la libertad de tránsito de personas. Por ejemplo, el caso de la pareja formada por María Elena L. S. y José Luis S. V., quienes salieron de su comunidad por cuestiones de trabajo, pero, al tratar de regresar para reunirse con su hijo, se encontraron con que la autoridad municipal había tomado la determinación de no permitir el ingreso a la comunidad de ninguna persona, para evitar la propagación del coronavirus. Ante esto, tramitaron un amparo, que fue denegado por el Juez Décimo de Distrito de Oaxaca argumentando que la autoridad municipal había actuado protegiendo el interés social de los pobladores. Sin embargo, los demandantes apelaron la decisión y finalmente el Tribunal Colegiado en Materia Civil y Administrativa del Decimotercer Circuito revocó la decisión y otorgó la suspensión del acto reclamado, ya que las autoridades municipales no estaban facultadas por la Constitución para suspender o restringir derechos humanos, además, la restricción indebida de la libertad de tránsito afectaba otros derechos como el de su hijo menor a no ser separado de sus padres (interés superior del menor).<sup>40</sup>

A pesar del federalismo centralizado que tiene México, los gobiernos subnacionales han mostrado tener un cierto margen de autonomía en el manejo de la crisis sanitaria por el covid-19. Como se ha visto líneas arriba, los gobernadores de la oposición, en particular, fueron capaces de resistir diversas políticas y directrices provenientes del gobierno federal, y de proponer políticas y medidas alternativas para hacer frente a la pandemia.<sup>41</sup>

40 Los hechos ocurrieron en la comunidad de Concepción Las Mesas, Mesones Hidalgo, Putla Villa de Guerrero, Estado de Oaxaca.

41 Para efectos comparativos, resulta interesante observar que en otros países latinoamericanos, que no son federales pero que tienen cierto tipo de descentralización político-administrativa, también se presentaron tensiones en las relaciones intergubernamentales vinculadas con la atención de la pandemia. Tal es el caso de Colombia, en donde el incremento y la intensidad de los conflictos intergubernamentales parecen haber dependido de factores tales como el nivel de capacidad institucional de los gobiernos subnacionales, la identificación política con el presidente de la República y la agenda política prospectiva de los alcaldes

Pero, en general, ha faltado lo que algunos han denominado una “diplomacia federal” en el manejo de la crisis sanitaria, una buena práctica de gobernanza multinivel para atender este tipo de situaciones.<sup>42</sup> Es importante destacar la falta de reuniones de trabajo para acordar políticas contra la pandemia entre el Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales, quienes, desde marzo de 2020, pedían una reunión con el presidente de la República, que no se dio hasta el 19 de agosto de ese año.<sup>43</sup>

## 6. CRISIS SANITARIA Y CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA

La crisis sanitaria se da en medio de una crisis de inseguridad y violencia. Esta situación, vinculada en gran parte con las disputas entre los carteles de la droga, se viene generando desde hace muchos años, y tiene bastante que ver con la ineficacia y la corrupción que existen en las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como en las corporaciones policiales federales, estatales y municipales. En este contexto, el 11 de mayo de 2020, el presidente de la República publicó un acuerdo, mediante el que abría la puerta a que las Fuerzas Armadas, es decir, el Ejército y la Marina, realizaran tareas y actividades de seguridad pública. Este acuerdo se basó en una reforma constitucional de 2018, que creó una fuerza policial civil llamada “Guardia Nacional”, la cual admitió que, mientras se creaba, el Ejecutivo federal pudiera encargar a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de seguridad pública “de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.<sup>44</sup> Esto desató una polémica en la opinión

---

de las ciudades más grandes. Véase Ricardo A. Bello-Gómez y Pablo Sanabria-Pulido, “The Costs and Benefits of duality: Colombia’s decentralization and the response to the COVID-19 pandemic”, en *Revista de Administração Pública*, vol. 55, N° 1, 2021, pp. 165-179.

42 David Cameron, “The relative performance of federal and non-federal countries during the pandemic”, en Rupak Chattopadhyay *et al.* (eds.), *Federalism and the response to covid-19*, Londres, Routledge, 2021, p. 14.

43 A diferencia de la Argentina, donde el presidente Alberto Fernández invitaba a los gobernadores a diversos encuentros para evaluar de manera conjunta la situación relativa a la crisis sanitaria, según reporta Matías Bianchi, “Federalism and COVID-19- crisis: More federalism than ever in Argentina”, en Forum of Federations, 2020, disponible en línea: <<http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/ArgentinaCOVID-2.pdf>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

44 Es pertinente recordar que los criterios que condicionan la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, según se mencionan en el

pública, que derivó en una impugnación presentada por la presidenta de la Cámara de Diputados en contra del acuerdo. Básicamente, esta alega que corresponde al Congreso de la Unión definir, a través de una ley (y no al Ejecutivo federal por medio de un Acuerdo), cómo la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública habrá de darse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la demanda, y tardará meses en tomar una decisión acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Acuerdo.

En la demanda, se hicieron valer violaciones al principio de división de poderes, pues el acuerdo reclamado implica un desplazamiento de su rol legislativo primario y, en consecuencia, significa una invasión a su esfera de atribuciones como legislador democrático, configurada “tanto convencional como constitucionalmente”. Específicamente, en la demanda se sostiene que el acuerdo presidencial viola el principio de reserva de ley previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), cuyo artículo 30 dispone que los derechos humanos contenidos en dicha convención solo pueden ser restringidos mediante leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Asimismo, se acude a la interpretación que la Corte IDH ha hecho sobre el alcance de la palabra “leyes” del artículo 30 de la CADH, que fue clarificado en la opinión consultiva 6/86: “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” del 9 de mayo de 1986.

Como se dice en la demanda, “el Sistema Interamericano moldea no solo con elementos sustantivos o dogmáticos los sistemas de los Estados; también impone obligaciones que se proyectan en las obligaciones y nóminas competenciales de los poderes constituidos para salvaguardar la infraestructura de los derechos que consagra”. Se dice también en la demanda que, para la Corte IDH, la CADH requiere que los actos que afecten de manera fundamental a los derechos humanos no queden al arbitrio del poder público, “sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limita-

---

artículo 5º transitorio (es decir, de manera “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”), fueron tomados de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México, del 28 de noviembre de 2018.

ciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución<sup>45</sup>.

Para la Corte IDH, el procedimiento de emisión de una ley, además de revestir las posibles restricciones de derechos de la representación popular, permite a las minorías participar en el procedimiento, expresar su inconformidad, proponer iniciativas e influir en el procedimiento para evitar actuaciones arbitrarias: el principio de reserva de ley tutela un componente democrático y de restricción al poder indiscriminado. Como se sostiene en la demanda:

En este orden de ideas, en la medida en la que ha sido interpretada la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas regulares de seguridad pública como una cuestión que pone directamente en riesgo la tutela del núcleo duro de derechos y que debe operar de forma excepcional, la conclusión debe ser que asiste una garantía de refuerzo al componente de legitimidad para su regulación: su previsión y desarrollo debe pasar por el legislador democrático.

Esta controversia constitucional fue admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de junio de 2020 y está pendiente de ser resuelta.

## 7. REFLEXIÓN FINAL

La historia política de México está marcada por el hiperpresidencialismo y por la concentración del poder en torno al presidente de la República. Durante los más de treinta años de dictadura del general Porfirio Díaz (1877-1910), y los poco más de setenta años de un sistema de partido hegemónico (1929-2000), el principio de separación de poderes y el esquema federal con Estados “libres y soberanos”, ambos previstos en la CPEUM, fueron más un ideal a alcanzar que una realidad.

Después de un largo período de erosión del sistema de partido hegemónico, de luchas por la democratización del país y décadas de reformas político-electorales, en el año 2000 se da la alternancia en la presidencia de la República, al llegar al poder Vicente Fox (2000-2006). Se inaugura

45 Corte IDH, Opinión consultiva 6/86 “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 9 de mayo de 1986, párr. 22.

en ese año y hasta 2018 la era de los llamados “gobiernos divididos”, en los cuales los presidentes no contaron con la mayoría absoluta en ninguna de las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>46</sup> Esto significó, entre otras cosas, que para aprobar leyes, presupuestos y reformas constitucionales, el titular del Ejecutivo y los partidos políticos con representación en el Legislativo tenían que dialogar y negociar.

Lo mismo tenía que suceder para designar a los integrantes de cierto tipo de entes públicos que comenzaron a crearse desde la década de 1990, los denominados órganos constitucionales autónomos. Estos organismos, que no están subordinados a ninguna de las tres ramas tradicionales de gobierno, poco a poco se fueron encargando de realizar importantes tareas del Estado mexicano, que antes eran realizadas por alguna oficina dependiente del presidente.<sup>47</sup> En buena medida, lo anterior significó una disminución en el poder del titular del Ejecutivo federal, y estos órganos se convirtieron en instituciones de contrapeso al poder presidencial.

En cuanto al Poder Judicial federal, y en particular a la SCJN, se puede sostener que a partir de la profunda reforma constitucional de 1994 – mediante la cual se reestructuró este órgano –, y en un contexto en el que los nombramientos de ministros dependían del acuerdo entre los distintos partidos políticos (y no ya de la sola voluntad del presidente), empieza a fortalecerse la judicatura federal, que se erige también como un contrapeso a los otros poderes.<sup>48</sup>

En cuanto al sistema federal, la desaparición del sistema de partido hegemónico llevó a que el presidente de la República ya no pudiera poner y quitar gobernadores de los Estados y a que accedieran a las gubernaciones personajes pertenecientes a partidos distintos al PRI. Esto abrió un cierto margen para que los gobiernos estatales tuvieran un poco más de autonomía respecto del “centro”, sin que ello hubiese significado la con-

46 De hecho, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados desde 1997.

47 Entre este tipo de órganos se encuentran, por ejemplo, el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Transparencia, el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

48 Al grado de que uno de los estudiosos más reconocidos del Poder Judicial en México llegó a afirmar que la SCJN había pasado de ser un poder de tercera a convertirse en un tercer poder. Véase Héctor Fix Fierro, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, en *Revista Mexicana de Justicia*, N° 2, 2003, p. 252.

versión a un federalismo altamente descentralizado. Como se ha explicado en otro ensayo, existen razones estructurales que hacen que el sistema federal mexicano acuse un alto grado de centralización.<sup>49</sup>

No se pretende sostener que el sistema político construido entre 2000 y 2018 haya sido la panacea, pero sí se puede afirmar que se construyeron contrapesos y equilibrios, se atenuó el hiperpresidencialismo tradicional existente en México y la pluralidad política obligó al diálogo, a la deliberación y a la negociación entre las fuerzas políticas para gobernar, y para aprobar leyes y reformas constitucionales. Sin embargo, la visible corrupción en que incurrió parte importante de la clase política, aunada a los grandes desequilibrios socioeconómicos y desigualdades, provocados por las políticas económicas implementadas en aquellos años, provocaron el desprestigio de los partidos políticos predominantes de aquellos años (PRI, PAN y PRD). Estos factores abrieron el camino para que, en 2018, ganara la elección presidencial, y la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, un partido que apenas había obtenido su registro como tal en 2014: el MORENA.<sup>50</sup>

Montado en una narrativa “antisistema”, “antiélite”, “antipartidos políticos tradicionales”, y con toda la fuerza política derivada de los resultados electorales de 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador, fundador del MORENA, ha logrado concentrar poder como no se había visto desde la época del hiperpresidencialismo priísta. Controlando la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión, el MORENA y sus aliados han tenido la capacidad de aprobar leyes y presupuestos con muy escasa deliberación con la oposición o con otros grupos sociales.<sup>51</sup> Han podido también controlar o debilitar a los órganos constitucionales autónomos, sea promoviendo la designación al frente de ellos de personas leales al presidente, limitando significativamente sus recursos, o bien retardando

49 Entre esos factores estructurales, se destaca la enorme centralización fiscal. Véase José María Serna de la Garza, “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, en Diego Valadés y José María Serna de la Garza Serna (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2005, p. 547.

50 El MORENA también ganó la mayoría de los escaños en diecinueve de veintiséis congresos locales que se renovaron en ese año (en total, existen 32 congresos locales), y además ganó cinco gobernaciones.

51 Famosa es la petición que el presidente dirigió al MORENA y sus aliados en el Congreso de la Unión, en el sentido de que “no le cambiaran ni una coma” a su iniciativa de reforma del sector eléctrico, como efectivamente ocurrió. Véase *La Jornada*, 10 de febrero de 2021, p. 3.

la designación de los servidores públicos que debieran formar parte de las instancias de dirección y decisión de dichos órganos.<sup>52</sup>

También desde el comienzo de su mandato, López Obrador ha criticado duramente a jueces que dictan decisiones contrarias a las políticas o leyes que impulsa. Por ejemplo, en julio de 2019, arremetió contra el Poder Judicial al publicar un video en su cuenta de Twitter, en el que señalaba que algunos jueces “quieren corregir la plana” y que están “legislando sin respetar la constitución”, reaccionando molesto por una suspensión que concedió la Primera Sala de la Corte contra la disminución de salarios de algunos funcionarios de organismo autónomos, entre ellos la CNDH.<sup>53</sup>

Por último, desde el inicio de su gobierno, la relación del presidente con los gobernadores de la oposición fue, por decir lo menos, áspera. Destaca como ejemplo la petición que estos gobernadores dirigieron a instancias federales en 2019, en la que exigían un alto a la práctica que atribuían al MORENA, consistente en abuchearlos e insultarlos en eventos públicos en los que coincidían con López Obrador.<sup>54</sup>

En este escenario estábamos cuando llegó la pandemia por covid-19 a México, en marzo de 2020. Como puede verse, era un escenario de concentración del poder presidencial, y de ruptura o debilitamiento de equilibrios y contrapesos. La pandemia ha contribuido a acelerar este proceso, que ya venía desde antes.

52 Desde el inicio de su gobierno, López Obrador arremetió contra los órganos constitucionales autónomos y anunció su intención de desaparecerlos. Según él: “Hubo mucha simulación, se crearon diversos organismos supuestamente autónomos, independientes, toda una constelación de organismos independientes, autónomos, otro gobierno para operar el saqueo, para facilitar el robo, para entregar contratos, permisos a empresas particulares. Y en todos esos organismos la mayoría de los consejeros representaban a los grupos de intereses creados”. Véase *Expansión Política*, 15 de febrero de 2019.

53 Elías Huerta Psihas, “Nueva Embestida de AMLO contra el Poder Judicial”, en *Foro Jurídico*, 19 de julio de 2019, disponible en línea: <<https://forojuridico.mx/nueva-embestida-de-amlo-contra-el-poder-judicial/>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

54 “Los gobernadores alzan la voz y exigen un alto a los abucheos en actos con AMLO”, en *Expansión Política*, 6 de marzo de 2019, disponible en línea: <<https://politica.expansion.mx/mexico/2019/03/06/los-gobernadores-alzan-la-voz-y-exigen-un-alto-a-los-abucheos-en-actos-con-amlo>> [consultado el 24 de mayo de 2022].

## **6. La pandemia y los cambios necesarios en el régimen político chileno**

Miriam Lorena Henríquez Viñas

José Ignacio Núñez Leiva

### 1. INTRODUCCIÓN

El punto de partida que guía este trabajo es que la crisis originada en la pandemia profundizó el diagnóstico negativo sobre el funcionamiento del presidencialismo chileno, en el sentido de que su configuración constitucional no es idónea para asumir situaciones complejas, en especial cuando el gobierno —con funciones fuertemente concentradas y centralizadas— carece de apoyo parlamentario.

Este hecho nos invita a analizar cómo la Constitución Política de la República de Chile (en adelante, Constitución Política) regula la distribución de poderes entre los órganos del Estado, principalmente entre el gobierno y el Congreso; y cuáles fueron los dispositivos del presidencialismo reforzado imperante en Chile que dificultaron la toma de medidas adecuadas y oportunas para enfrentar las necesidades económicas y sociales desatadas por la pandemia. También nos convoca a examinar el control de la constitucionalidad, con énfasis en el respeto por los derechos fundamentales, por parte de los actos del Ejecutivo y del Legislativo, en particular aquel desarrollado por el Tribunal Constitucional.

Antes de la pandemia existía, entre los constitucionalistas, politólogos e historiadores, la impresión de que el régimen político vigente no disponía de herramientas idóneas para resolver situaciones de crisis. Idea que se reafirmó tras la crisis multidimensional que desembocó en el llamado “estallido social” o “despertar social” de octubre de 2019 y que se profundizó con la crisis causada por la pandemia, fundamentalmente en su dimensión económica y humana por la ausencia de apoyos en materia de seguridad social. La evaluación negativa del presidencialismo chileno redundaba en que hoy, en el marco de un proceso constituyente que busca generar una nueva Constitución, existe amplio consenso en la necesidad de cambiar el

actual régimen por uno que limite las atribuciones exacerbadas del presidente de la República, equilibre las atribuciones entre este y el Congreso y permita dar una salida institucional oportuna a las situaciones de crisis como las vividas.<sup>1</sup>

Para la constatación de la afirmación preliminar y la consecución de los objetivos expuestos, se propone el siguiente plan de análisis: a) una descripción de las particularidades del régimen político en el devenir constitucional chileno, que transita los rasgos distintivos de sus constituciones; b) un diagnóstico sobre las instituciones que, por la arquitectura constitucional vigente, tensionan, sin salidas institucionales oportunas, las relaciones entre el gobierno y el Congreso, y dificultan asumir y resolver las situaciones de crisis; c) una breve relación del contexto de la crisis que generó la pandemia y cómo el régimen político respondió frente a ella, y d) un ejemplo emblemático que grafica las relaciones interorgánicas y el control recíproco de los poderes del Estado consiste en los sucesivos retiros de fondos de pensiones que permitieron a la ciudadanía paliar los efectos económicos de la pandemia, con especial mención al desempeño del Tribunal Constitucional, factor que hoy lo tiene en la mira de diferentes cuestionamientos (existencia, organización, competencias, atribuciones, etc.).

A lo largo del capítulo se analizará la estructura o arquitectura constitucional vigente y se recurrirá a la opinión de algunos/as autores/as, mas no se enfatizará en los factores políticos e históricos relacionados con el sistema de partidos o el sistema electoral, tampoco en las dimensiones de las demandas sociales que se intensificaron en la pandemia, ni en los rasgos del liderazgo presidencial de Sebastián Piñera. Las reflexiones finales se enmarcarán en el proceso constituyente en curso. Por consiguiente, este análisis es normativo-institucional y no político-contingente.

Las temáticas que se abordarán en las próximas líneas, tales como la separación de funciones, los mecanismos de control y los derechos fundamentales, son preocupaciones centrales del *Ius Constitutionale Commune* (ICCAL). El diseño de las instituciones estatales tiene directa relación con la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales, especialmente en situaciones de crisis como la ocurrida durante la pandemia de covid-19.

<sup>1</sup> Véase Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán, *Crisis del hiperpresidencialismo chileno: ¿Cambio de régimen político?*, Santiago de Chile, FLACSO, 2020; Carlos Huneeus y Mariana Pasten, “¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera”, en *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 11, N° 2, 2021, pp. 145-176.

Como señala Armin von Bogdandy, el ICCAL no se centra solo en los derechos humanos y en el Estado de derecho, sino que también se refiere a la democracia.<sup>2</sup> Esta afirmación se inscribe en la tradición del constitucionalismo que tiene como columnas vertebrales del Estado de derecho a la separación de poderes –reformulada en la idea de separación de funciones con frenos y contrapesos– junto con el reconocimiento o consignación (dependiendo de la perspectiva iusfilosófica) de un conjunto de derechos.<sup>3</sup>

## 2. RASGOS HISTÓRICOS Y ACTUALES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA CHILENO

Un rasgo frecuente de las constituciones latinoamericanas es el presidencialismo.<sup>4</sup> Cada Estado con sus particularidades y, en muchos casos, con una importante dosis de concentración del poder en el presidente de la República, así como con escasas o ineficaces herramientas de frenos y contrapesos. Chile no es ajeno a ese rasgo común del presidencialismo ni lo ha sido en su devenir constitucional, tal como se observa en las constituciones de 1833, 1925 y 1980.

Los antecedentes del régimen presidencialista reforzado se remontan a la primera Constitución que tuvo una vigencia extendida (la de 1833), dictada durante el régimen del ministro Diego Portales y que tuvo una marcada influencia del jurista Mariano Egaña.<sup>5</sup> Incluso, historiadores

2 Armin von Bogdandy, “Ius Constitutionale Commune en América Latina. Aclaración conceptual”, en Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales Querétaro, 2017, pp. 137-177.

3 José Ignacio Núñez, “El Constitucionalismo, un puzzle para armar (o para desarmar)”, en *Revista Ius et Praxis*, año 23, N° 2, 2017, pp. 463-484.

4 Diego Valadés, “Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el Ius Constitutionale Commune Latinoamericano”, en Héctor Fix Fierro, Armin von Bogdandy y Mariela Morales Antoniazzi (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2016, pp. 169-197.

5 Como señala Campos Harriet: “Portales no tuvo intervención en la redacción de la Constitución del 33. Dejó esta obra a don Mariano Egaña, en quien admiraba su superior cultura jurídica”. Las ideas políticas de Portales fueron recogidas por Egaña en su “voto particular” y se resumen en un gobierno fuerte: “La monarquía

como Bernardino Bravo sostienen que la clave de la consolidación y el progreso en Chile fue justamente la restauración del vigor del poder monárquico en la figura de la presidencia.<sup>6</sup> Esta entró en vigencia como una reforma de la Constitución de 1828 y modeló un sistema de separación de poderes sin equilibrio, colocando el acento en el Ejecutivo, siguiendo el modelo colonial. Esto, con el fin de organizar y restaurar el orden de la República recientemente establecida. Como se advierte, este diseño se diferencia de las primeras cartas francesas y estadounidenses del período revolucionario. La primera depositó su confianza en las asambleas (incluso originando al bicameralismo como sistema de control de constitucionalidad), y la segunda lo hizo en el Poder Judicial como natural guardián de la Constitución.<sup>7</sup>

Las principales características de esta Constitución pueden resumirse diciendo que consagró un gobierno republicano, con base en la soberanía nacional, cuyo ejercicio se delegó en las autoridades establecidas y una separación de poderes con control recíproco. Predominó, salvo el período 1891 a 1924, el régimen presidencial con un gobierno fuerte, autoritario, centralizador;<sup>8</sup> y perfiló una clara preeminencia del presidente de la República por sobre los demás poderes públicos.

Sin embargo, este diseño sufrió una mutación constitucional tras la crisis que derivó en la guerra civil de 1891.

Como explica Sergio Carrasco: “Sin cambiar el texto de la Constitución los revolucionarios triunfantes del bando congresista establecieron –por medio de una interpretación de hecho– el denominado ‘seudoparlamentarismo’ (1891-1924), forma imperfecta que significó, en su aplicación efectiva, la anulación del poder presidencial y el predominio, sin contrapesos, del Congreso”.<sup>9</sup> Por ejemplo, la Carta contempló la compatibilidad entre

---

no es tampoco el ideal americano: salimos de una terrible para volver a otra y ¿qué ganamos?; ¿pero sabe cómo yo lo entiendo para estos países? Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual”. Fernando Campos, *Historia constitucional de Chile. Las instituciones políticas y sociales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 163.

6 Bernardino Bravo, *Constitución y reconstitución*, Tucumán, Abeledo Perrot, 2010.

7 Roberto Blanco, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1998.

8 Fernando Campos, *op. cit.*

9 Sergio Carrasco, “La evolución político-constitucional de Chile”, en *Revista Estudios Constitucionales*, año 6, N° 2, 2008, p. 302.

las funciones de ministro con las de senador y diputado, fórmula que llevó a que los ministros se escogieran entre los más destacados miembros del Congreso Nacional (cuestión que en la época hallaba un gran aval en la baja densidad poblacional políticamente habilitada, factor que en la actualidad no resulta predicable). Y también se previeron las llamadas “leyes periódicas o constitucionales”, que se caracterizaron por carecer de un mecanismo de sanción en caso de que no fuesen aprobadas dentro del plazo constitucional por el Congreso Nacional. De esta manera, en el evento de no ser despachadas oportunamente, el presidente quedaba sin una ley que le permitiese, por ejemplo, realizar gasto público o cobrar contribuciones, primando la voluntad del Congreso.<sup>10</sup>

Por su parte, la Constitución de 1925 estableció un sistema presidencial fuerte como reacción al parlamentarismo de facto de su predecesora. Tal como lo explica Felipe Meléndez:

Existe acuerdo entre los constitucionalistas del período en el carácter desequilibrado del régimen de gobierno adoptado por los constituyentes de 1925. Esto debido a que éste se alejó de la clásica concepción doctrinaria del gobierno presidencial norteamericano, estructurado en la Constitución de Filadelfia, puesto que apostó, más bien, hacia una confusión de poderes, con un claro predominio del Poder Ejecutivo por sobre el Congreso Nacional, procurando terminar con las bases constitucionales que permitieron la práctica del parlamentarismo en Chile.<sup>11</sup>

En tal sentido, y a modo ejemplar, se estableció la incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y el ministro de Estado para reforzar la posición institucional del poder presidencial respecto de los demás poderes públi-

10 Julio Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925*, t. I: *Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1974. Este período es disputado en su calificación, ya como régimen presidencialista, seudoparlamentarista o de asamblea. Sobre esta última, se decanta Ignacio Walker: “Lo que hubo en 1891-1920 fue un presidencialismo desvirtuado o régimen de asamblea caracterizado por la inestabilidad ministerial”. Ignacio Walker, “¿Parlamentarismo y semipresidencialismo?: Opciones al régimen presidencial chileno”, en *Insumos Constitucionales*, N° 6, 2021, p. 10.

11 Carlos Meléndez, Cristóbal Rovira y Javier Sajuria, “Chile 2020: pandemia y plebiscito constitucional”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 41, N° 2, 2021, p. 263.

cos, particularmente, sobre el Congreso Nacional.<sup>12</sup> A su vez, se eliminaron las “leyes periódicas”, subsistiendo solo la de presupuesto, pero el proyecto de esta debía ser enviado al Congreso cuatro meses antes de que empezara a regir y si no se aprobaba dentro de ese lapso, regía sin más el proyecto presidencial (tal como acontece hoy). Así también se introdujeron las urgencias y el veto presidencial.<sup>13</sup> Las reformas constitucionales posteriores reforzaron el poder del presidente, tal es el caso de las modificaciones de 1943 y 1970 que ampliaron las materias de iniciativa exclusiva del presidente de la República y el mecanismo de las urgencias legislativas. Sumado a lo anterior, en el último caso, existió brevemente un Tribunal Constitucional, incorporado en 1970 y suprimido por la dictadura en 1973.

La Constitución Política de 1980, dictada bajo el régimen dictatorial de Augusto Pinochet, estableció un Poder Ejecutivo excepcionalmente fuerte y un Congreso débil, el que fue moderándose muy marginalmente con las reformas constitucionales de 1989 y 2005. La Constitución de 1980 planteó como su premisa basal que el quiebre democrático de 1973 era responsabilidad completa del sistema de partidos y la influencia de las doctrinas marxistas.<sup>14</sup> Esta Carta se caracterizó por a) la desconfianza y desvalorización de la política realizada a través de la devaluación de los partidos; b) el reforzamiento de la figura presidencial y el debilitamiento del Congreso, y c) el establecimiento del Congreso como el único espacio para la política partidista y, por ende, con escasas atribuciones en el funcionamiento del sistema político.<sup>15</sup>

La versión original de la Constitución Política (la de 1980 sin reformas) fue elaborada como primera acción política de la Junta de Gobierno luego del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Esta dispuso directamente que Augusto Pinochet fuera el presidente de la República por ocho años, la existencia de un Congreso que no se eligió porque la Junta de Gobierno encarnó los poderes normativos del Estado, y un Tribunal Constitucional nombrado por el régimen, convocado a controlar las preceptivas emitidas por el mismo gobierno. La Carta de la época estableció a) la doble calidad de jefe de Estado y de Gobierno del presidente de la República; b) el

12 Felipe Meléndez, “Las variaciones del régimen presidencial chileno durante la vigencia de la Constitución de 1925”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, vol. XLII, pp. 579-601.

13 Enrique Brahm, “¿Volver a la Constitución de 1925? Una propuesta sin fundamento histórico”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 46, N° 1, 2019, p. 87.

14 Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán, *op. cit.*, p. 26.

15 *Ibid.*

mandato presidencial por ocho años y mayoría absoluta en su elección; c) la facultad del presidente de designar de forma exclusiva el gabinete y la administración de la burocracia estatal; d) la atribución del presidente de concurrir a la formación de la ley a través del veto y la insistencia, el aumento de las leyes de iniciativa exclusiva y el control sin contrapeso en la discusión presupuestaria; e) la potestad del presidente para disolver por una vez en su período la Cámara de Diputados y participar directa e indirectamente en el nombramiento de senadores, pasando a ser senador “vitalicio” al final de su mandato; f) un dominio máximo legal, pudiendo el presidente regular aquellos asuntos que no eran materia legal mediante decretos y también dictar decretos con fuerza de ley; g) una mayor autonomía del presidente para declarar estados de excepción constitucional y amplias facultades para los nombramientos judiciales, entre otras medidas.<sup>16</sup>

En 1989, para preparar el retorno a la democracia ocurrido en 1991, fue necesario modificar la Constitución Política, reforma que se aprobó por la ley 18825, atenuándose marginalmente el presidencialismo original. En particular, se a) suprimió la facultad del presidente de disolver la Cámara de Diputados; b) aumentó el número de senadores elegidos, restringiendo la incidencia de los senadores designados y vitalicios; c) acotó las facultades del presidente en materia de estados de excepción, y d) disminuyó los requisitos para reformar la Constitución, entre otros asuntos.<sup>17</sup>

En la reforma constitucional de 2005, aprobada por la ley 20050, se formularon importantes cambios constitucionales que impactaron en el diseño del régimen político, fundamentalmente para reforzar las atribuciones del Congreso Nacional. Como resume José Antonio Viera Gallo, los principales cambios fueron: a) el acortamiento del mandato presidencial a cuatro años sin reelección, lo que redundó en una menor ascendencia del Ejecutivo sobre el Congreso y una mayor autonomía de los parlamentarios afines al Gobierno; b) la regulación de las comisiones investigadoras, las que pudieron ser, desde ése entonces, ser convocadas por la minoría de los parlamentarios; c) la introducción de la citación a los Ministros de Estado por la Cámara de Diputados, por iniciativa también de la minoría; d) el incremento de las facultades del Congreso para sugerir reservas y declaraciones interpretativas en la tramitación de los tratados internacio-

16 Ignacio Rivadeneira, “Chile: hacia un gobierno semi-presidencial; diez razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial”, en *Revista Derecho y Humanidades*, N° 13, 2007, pp. 238-239.

17 *Ibid.*, p. 239.

nales, limitando la facultad del Presidente para revertirlas sin su acuerdo una vez aprobado el tratado, y e) un aumento del número de autoridades cuyo nombramiento por el presidente de la República requieren aprobación del Senado.<sup>18</sup>

Como destaca Lucas Sierra, con las reformas de 1989 y 2005 a la Constitución Política: “Solo se redujeron los excesos inauditos con que dicho presidencialismo venía en el texto original de la Constitución de 1980. Se trataba de un verdadero cesarismo, en el que el desequilibrio de poderes respecto del Congreso era grosero. Algo se corrigió en la reforma constitucional del año 1989. Otro poco se corrigió después, con la reforma del año 2005”.<sup>19</sup> Elemento que –como ya mencionamos– procede de su origen en dictadura.

Sin embargo, ni aun las reformas de 1989 y de 2005 permitieron abandonar el presidencialismo exacerbado de la Constitución Política. El actual régimen se caracteriza por una hegemonía presidencial. El presidente de la República, electo de forma directa por la ciudadanía, concentra en gran medida el poder del Estado. De conformidad con el artículo 24 de la Constitución, es jefe de Estado y también jefe de Gobierno.

En el presidencialismo chileno, las funciones del presidente están reforzadas. Ello puede desprenderse de la revisión del artículo 32. Así, a las facultades vinculadas con ambas jefaturas, se suman atribuciones de nombramiento de autoridades relevantes, tales como jueces, embajadores, comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, consejeros del Banco Central, contralor general de la República, integrantes del Tribunal Constitucional, fiscal nacional, entre otras autoridades.<sup>20</sup>

Además, el presidente chileno es colegislador y, como tal, es titular de la iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias. Puede fijar el ritmo y las prioridades de la tramitación de la ley a través de las urgencias, está facultado para sancionar o vetar la ley, así como de otras potestades normativas. Por ejemplo, está facultado para dictar –previa delegación por ley– decre-

18 José Antonio Viera Gallo, “Un presidencialismo renovado”, en Fernando Chia y Flavio Quezada (eds.), *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*, Santiago de Chile, Instituto Igualdad, Friedrich Ebert Stiftung y Facultad de Derecho, 2015, pp. 385-386.

19 Lucas Sierra, “¿Qué régimen político? Uno más parlamentarista. Y si no, presidencialismo con sistema electoral mayoritario, no proporcional”, en Fernando Chia y Flavio Quezada (eds.), *op. cit.*

20 Miriam Henríquez, “Otras propuestas sobre régimen político”, en AA. VV., *Propuestas constitucionales*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2016, p. 161.

tos con fuerza de ley; es titular de la potestad reglamentaria autónoma (sobre asuntos que no son del dominio legal) y de la potestad reglamentaria de ejecución de la ley.

La iniciativa exclusiva de ley —es decir, asuntos que solo el presidente de la República puede decidir que sean regulados por esa fuente del Derecho— es una de sus facultades más controvertidas por razón de su amplitud y por los asuntos claves sobre los que recae. Como explica Claudia Sarmiento:

El tamaño del Estado, la modificación a la seguridad social, los tributos, las normas de negociación colectiva y, especialmente, iniciativas que suponen gasto público, son materias de primera importancia. No solo la posibilidad de discutir las, sino también su forma está en poder del presidente/a. El Congreso es un espectador de la agenda pública, uno que debe esperar que el presidente/a defina si cierto tema se discutirá o no, y cuáles son los márgenes de esta discusión.<sup>21</sup>

Por otra parte, el Congreso bicameral tiene un rol legislativo y fiscalizador, pero no tiene la responsabilidad institucional de gobernar.<sup>22</sup> Las facultades fiscalizadoras de los actos del gobierno le corresponden principalmente a la Cámara de Diputados y son la citación o interpelación de los ministros de Estado, las comisiones investigadoras, la facultad de formular acuerdos o sugerir observaciones y la obligación que tienen los ministros de Estado de concurrir a las sesiones especiales que la Cámara convoque, de conformidad con el artículo 52.

Sin embargo, estas mayores atribuciones de fiscalización no produjeron en la práctica el equilibrio esperado entre Gobierno y Congreso Nacional. Los ámbitos que principalmente han desequilibrado los poderes del Legislativo y del Ejecutivo en favor de este último son: la iniciativa exclusiva del presidente, las urgencias, la administración sobre materias presupuestarias y financieras y el desbalance de capacidades técnicas entre el Parlamento y la Administración Pública.<sup>23</sup>

21 Claudia Sarmiento, “¿Por qué cambiar el régimen político?”, en Claudio Pérez Lillo y Javier Cifuentes Ovalle (eds.), *Diálogos constitucionales: sistema político, descentralización y control constitucional*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 2022, p. 30.

22 Gastón Gómez, “Propuesta inicial sobre régimen político”, en AA. VV., *Propuestas constitucionales*, op. cit., p. 139.

23 Pablo Ruiz Tagle, *Cinco Repúblicas y una tradición*, Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2016, pp. 174-175.

### 3. DIAGNÓSTICO SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO Y LAS DEBILIDADES EN PANDEMIA

Siguiendo a Linz, las deficiencias estructurales de todo presidencialismo son: a) la doble legitimidad, b) la rigidez por la elección de un presidente por un período fijo, c) el juego de suma cero que se genera en las elecciones presidenciales, y d) el estilo de hacer política, con un talante menos democrático en relación con el parlamentarismo.<sup>24</sup> A estos elementos podría sumarse como deficiencia coyuntural la posibilidad de que el gobierno no cuente con mayoría parlamentaria.

A juicio de los críticos del presidencialismo, su doble legitimidad democrática permite a los dos poderes elegidos por votación popular fundar, de manera separada, no colaborativa y competitiva, sus pretensiones, intereses y decisiones políticas. Ello no genera incentivos para que los parlamentarios (de oposición o del oficialismo) apoyen el programa legislativo del presidente.<sup>25</sup> Factor a favor de una estricta separación de poderes.

Por su parte, el carácter fijo de la extensión de los mandatos del presidente y de los parlamentarios vuelve rígido el proceso político y no ofrece una respuesta satisfactoria al conflicto político que puede suscitar una mayoría parlamentaria contraria al Poder Ejecutivo. La única posibilidad de adelantar el término de un mandato en el régimen presidencialista es la destitución del presidente por medio de un juicio o acusación constitucional,<sup>26</sup> su dimisión o, lo que es peor, su derrocamiento. Arturo Valenzuela añade que el presidencialismo es “la peor opción posible y la menos indicada para conducir a una democracia estable”.<sup>27</sup>

En el juego de suma cero, el candidato victorioso gana todo el Ejecutivo, mientras que el perdedor lo pierde todo, e incluso puede quedar derrotado y sin liderazgo durante el período electoral completo.<sup>28</sup>

Estas apreciaciones generales de los regímenes presidencialistas también aplican al diseño y funcionamiento del previsto por la Constitución Política. Estas se hicieron evidentes durante el actual gobierno de Sebastián

24 Juan José Linz, “The perils of presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. 1, N° 1, Johns Hopkins University Press 1990, pp. 51-69.

25 Alan Bronfman, “Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, N° 2, 2016, p. 373.

26 *Ibid.*, p. 372.

27 Arturo Valenzuela, “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, en *Estudios Públicos*, N° 18, 1985, p. 50.

28 Juan José Linz, *op. cit.*

Piñera, principalmente por dos causas: el “estallido social” o “despertar social” de 2019 y la pandemia iniciada en 2020. Piñera no contó con mayoría parlamentaria y las causas mencionadas generaron una confrontación binaria, un bloqueo institucional, que carece de solución en este régimen político. A su vez, esta situación estimuló al Congreso a un empoderamiento que rivalizó con las facultades de elaboración de políticas públicas que son materia de iniciativa exclusiva del presidente de la República.

La tensión llegó a su máxima expresión cuando, el 9 de noviembre de 2021, en pleno período de elecciones presidencial y parlamentaria, la Cámara de Diputados aprobó una acusación constitucional —como inicio de un juicio político— contra el presidente de la República. Esta fue luego rechazada en el Senado por no alcanzar la mayoría de dos tercios, exigida constitucionalmente para destituir al presidente. La causal alegada en la acusación fue la vulneración al principio de probidad y al derecho a vivir en un medio libre de contaminación, así como comprometer gravemente el honor de la nación.

La acusación constitucional es una institución prevista en la Constitución Política (artículos 52 y 53) que permite establecer la responsabilidad política de ciertas autoridades, entre ellas el presidente de la República, ante hechos de extrema gravedad, como comprometer gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringir de forma abierta la Constitución o las leyes. Sin embargo, es un mecanismo poco eficaz cuando el acusado es el presidente de la República, ya que requiere alcanzar un altísimo quórum de aprobación en el Senado: los dos tercios de los senadores en ejercicio. La posibilidad de que esta mayoría se alcance es mínima. Los parlamentarios y la ciudadanía lo saben, porque para que prospere requiere del voto de los senadores del oficialismo.

Tanto el régimen semipresidencial como el parlamentario contemplan salidas en los casos en que el gobierno no cuente con la confianza del Parlamento o pierda la mayoría parlamentaria. Las relaciones entre la o las Cámaras y el jefe de Gobierno son de colaboración, pudiendo la primera fiscalizar los actos del Gobierno y hacer efectiva la responsabilidad política mediante la censura constructiva. Por su parte, el jefe de Gobierno podría disolver la o las Cámaras, previa validación del presidente de la República, a fin de llamar a elecciones anticipadas. Por ello, en el marco del debate constituyente sobre el régimen político es necesario repensar el sistema de frenos y contrapesos a través de los cuales se controlan recíprocamente los órganos del Estado, y discutir seriamente sobre la continuidad de la acusación constitucional, sincerar que se trata de un juicio políticos y revisar las mayorías para acogerla.

#### 4. LOS REGÍMENES POLÍTICOS SE SOMETEN A EXAMEN EN MOMENTOS DE CRISIS

Las demandas sociales y las movilizaciones ciudadanas que acontecieron en Chile a partir del 18 de octubre de 2019 se originaron en un profundo descontento por la inequidad en materia de seguridad social, salud, educación, vivienda y acceso al agua. Esta situación desencadenó una grave crisis política y social que halló una salida institucional a través del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución. El objetivo de este acuerdo, suscrito el 15 de noviembre del mismo año, fue delinear, en una nueva Carta Fundamental, un Estado más incluyente e igualitario.<sup>29</sup>

Tras un mes de protestas sociales, en noviembre de 2019, se inició un proceso constituyente orientado a reemplazar la Constitución. Los hitos de este proceso han sido 1) el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, de noviembre de 2019; 2) la reforma constitucional que estableció en el capítulo XV de la Constitución Política un mecanismo para su sustitución, de diciembre de 2019; 3) la reforma constitucional que estableció la paridad de género en el órgano constituyente, de marzo de 2020; 4) el plebiscito de apertura que fue aprobatorio por una nueva Constitución generada por una Convención Constitucional, de octubre de 2020; 5) la reforma constitucional que incorporó escaños reservados para pueblos originarios, de diciembre de 2020; 6) la elección de los convencionales constituyentes, de mayo de 2021, y 7) la instalación de la Convención Constitucional, de julio de 2021. El itinerario original sufrió varios cambios con motivo de la pandemia del covid-19, debiendo recalendarizarse en más de una ocasión.<sup>30</sup>

Las particularidades de este proceso son muchas, pero se destacan al menos tres que permiten conocerlo y comprobar la idea central de este trabajo. La primera peculiaridad es que, si bien las demandas sociales que dieron origen al despertar social del 18 de octubre de 2019 son multidimensionales, diversas y complejas, estas encontraron un único cauce institucional y democrático de salida: un cambio constitucional profundo. La segunda es que ese cambio no supuso una ruptura ni una reforma constitucional total, sino una reforma constitucional puntual a la Constitución

29 Miriam Henríquez, “Covid-19 y proceso constituyente”, en Christian Rojas Calderón, Juan Carlos Ferrada Bórquez y Pablo Méndez Ortiz (coords.), *Derecho público y emergencia. Respuestas ante el covid-19*, Santiago de Chile, Thomson Reuters, 2021, p. 351.

30 *Ibid.*, pp. 340-343.

Política para establecer su reemplazo condicionado a la decisión de la ciudadanía a través de un plebiscito de apertura, que no solo consultó por la voluntad del cambio, sino por el órgano que debía concretarlo. Y la tercera, y más relevante a los fines de este trabajo, es que, en cada una de estas etapas, fue el Congreso Nacional quien lideró los acuerdos que permitieron dar una salida institucional a la crisis y desarrollar el proceso constituyente. A modo ejemplar, el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución fue suscrito por casi todos los partidos políticos con representación parlamentaria, la reforma constitucional al capítulo XV fue el resultado de ocho proyectos refundidos, siete de ellos originados en una moción parlamentaria y otro por mensaje de la presidenta Bachelet. A su vez, las reformas constitucionales sobre paridad y escaños reservados fueron todas iniciadas por moción parlamentaria y no por mensaje presidencial.

Esta primera crisis puso con fuerza sobre la mesa el debate sobre el sistema presidencialista. Como explica Walker: “Las limitaciones del presidencialismo en relación con el manejo de la crisis provocada por el estallido social del 18 de octubre y la perspectiva de una Nueva Constitución han vuelto a colocar el tema en la discusión”,<sup>31</sup>

A pocos meses del llamado estallido social, se sumó otra crisis: la originada por la pandemia global del covid-19, que determinó la declaración de una alerta sanitaria y un estado de excepción constitucional que se extendió por casi dieciséis meses. Respecto de los estados de excepción constitucional, a causa del estallido social, entre el 19 y el 28 de octubre de 2019 rigió el estado constitucional de emergencia, que permitió la restricción de las libertades de locomoción y de reunión. Luego, con el arribo del covid-19 se declaró el estado constitucional de catástrofe, que se extendió por 469 días, lo que generó un cuestionamiento a la idoneidad de la medida para enfrentar una pandemia. Si bien no es un objetivo de este capítulo, cabe señalar que en el marco del debate del proceso constituyente se discuten cuáles son los estados de excepción que se constitucionalizarán en la nueva Carta, quién puede declararlos, los mecanismos de control y de contrapesos, las causales y el alcance de la afectación extraordinaria de los derechos. Asimismo, se debate sobre el rol de los poderes públicos en situaciones de anormalidad, y, sobre todo, de las fuerzas armadas cuando no está en riesgo la seguridad del Estado.

Esta nueva crisis profundizó el diagnóstico sobre el régimen presidencialista reforzado y se impulsaron propuestas de cambio en el marco del

31 Ignacio Walker, *op. cit.*

proceso constituyente. El caso icónico que permite graficarlo son las sucesivas reformas constitucionales promovidas por el Congreso nacional, cuyo objetivo fue el retiro de fondos previsionales en tensión con el gobierno, que disputó su iniciativa exclusiva e incluso recurrió al Tribunal Constitucional para evitar que entrara en vigencia.

Como ocurrió en todas las latitudes del orbe, el virus causante del covid-19 tensionó al máximo el sistema de salud y provocó una aguda crisis económica por las políticas de confinamiento. De hecho, tanto el estallido social como la pandemia condujeron a poner como elemento central de discusión pública la desigualdad y la precarización de las clases medias en el país y se evidenció la incapacidad del gobierno para reaccionar frente a estos factores estructurales más allá de medidas cortoplacistas.<sup>32</sup>

Como grafica Claudia Heiss, el gobierno de Sebastián Piñera hizo frente a la pandemia con dos limitaciones, una originada por la coyuntura y la otra de carácter más estructural.<sup>33</sup> En lo coyuntural, a juicio de Heiss, el estallido de octubre dejó a la administración de Piñera en una situación de fragilidad política tanto por el bajo apoyo ciudadano como por la fractura interna que provocó en la coalición de gobierno.<sup>34</sup> En lo estructural, la pandemia confronta al gobierno, defensor del modelo neoliberal y del Estado subsidiario, con la necesidad de un nivel de coordinación social e intervención estatal contrarios a su proyecto ideológico. Este último elemento es probablemente la razón por la que las medidas económicas y sociales del gobierno hayan sido al inicio escasas, focalizadas e inoportunas.<sup>35</sup>

El contexto no solo supuso críticas al régimen político imperante, sino prácticas propias de un parlamentarismo. En tal sentido varias voces sostienen que el presidencialismo está en crisis. Carlos Huneeus y Mariana Pasten diferencia variantes de esta tesis: a) unos sostienen que la crisis del presidencialismo se expresa en que se ha llegado a un hiperpresidencialismo, por la concentración de la autoridad y poder en el presidente de la República, que debilita la separación de poderes, limita la representación

32 Carlos Meléndez, Cristóbal Rovira, Javier Sajuria, *op. cit.*, pp. 265-266.

33 Claudia Heiss, “Chile: entre el estallido social y la pandemia”, en *Análisis Carolina*, vol. 18, 2020, p. 2.

34 *Ibid.* En un sentido similar, Huneeus y Pasten precisan: “El liderazgo del presidente Piñera perjudicó al país pues la pandemia del covid-19 fue enfrentada con menos recursos políticos. La sociedad estaba dividida por las distintas posiciones ante el estallido social, el gobierno contaba con una bajísima aprobación ciudadana y su popularidad se había desplomado, alcanzando un 6% en noviembre 2019”. Carlos Huneeus y Mariana Pasten, *op. cit.*, p. 150.

35 Claudia Heiss, *op. cit.*, p. 2.

política a través del Congreso y daña la calidad de la democracia; b) otros plantean que la crisis del presidencialismo se debería a que se ha llegado a un parlamentarismo de facto, porque el Congreso ha expandido su poder por decisiones de los parlamentarios de la oposición y parlamentarios “díscolos” de los partidos de la coalición que apoyan al gobierno de Sebastián Piñera, arrojándose atribuciones exclusivas del presidente de la República. El presidente tendría su autoridad limitada por la injerencia del Congreso en su ámbito de atribuciones, y c) otros introducen el matiz, señalando que existe una crisis de la presidencia de Sebastián Piñera, que se explica por su estilo de liderazgo, que ha dañado la institución presidencial y el proceso político.<sup>36</sup>

Eyzaguirre, Figueroa y Jordán afirman categóricamente:

En general, un Gobierno enfrentado a una doble minoría (o minoría en alguna cámara), con un Congreso de liderazgos individualistas y altos quórum para algunas leyes, lo deja en situación de tener que comprometer su programa de gobierno, debiendo conciliar su legitimidad electoral con la del Congreso. Podríamos afirmar que el resultado del Gobierno presidencial es la consecuencia de su programa filtrado por el cedazo del Congreso, pero sin incentivos para la colaboración de este último con el primero. Esa es hoy la relación del ejecutivo y el legislativo.<sup>37</sup>

## 5. LA SAGA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POR EL RETIRO DE FONDOS PREVISIONALES

En 2020, con la finalidad de compensar los efectos económicos de la pandemia del covid-19, un grupo de parlamentarios inició un proyecto de reforma constitucional, en sus disposiciones transitorias, para que las personas pudieran retirar parte de los fondos de pensiones, particularmente un 10% de sus ahorros previsionales, para hacer frente al desempleo.

Las propuestas de reforma constitucional se conocieron como “primer, segundo y tercer retiro del 10% de los fondos de pensiones” y consistieron en un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales, cuyo objetivo central fue autorizar a los afiliados del sistema privado de pensiones

36 Carlos Huneeus y Mariana Pasten, *op. cit.*, p. 168.

37 Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán, *op. cit.*, p. 12.

—regido por el decreto ley 3500 de 1980— a realizar retiros de hasta el 10% de los fondos acumulados en sus cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, en forma voluntaria y excepcional. La reforma no era al articulado permanente de la Constitución sino en sus artículos transitorios.

Para muchos, esta materia no debía ser objeto de reforma constitucional, sino de regulación legal, por un quórum calificado y ésta iniciarse por mensaje presidencial. Lo anterior lo basaron en distintas disposiciones constitucionales: a) artículo 63 N° 4 que señala cuáles son materia de ley, distinguiendo las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; b) artículo 19 N° 18, que exige la regulación del derecho a la seguridad social por ley de quórum calificado; c) artículo 64 N° 6 que establece las materias de iniciativa exclusiva. Para esta perspectiva, se habría seguido el camino de la reforma constitucional al cuerpo transitorio de la Constitución para eludir la iniciativa exclusiva del presidente de la República en esta materia. Por ello la reforma constitucional sería inconstitucional.

Los principales argumentos contra la inconstitucionalidad del proyecto de reforma constitucional se resumen en las ideas que en diferentes foros defendió Marisol Peña, exministra y expresidenta del Tribunal Constitucional, de pensamiento político afín al gobierno. En resumen, ella planteó dos preguntas: 1) ¿es la introducción de disposiciones transitorias en la Constitución una vía para modificar sus disposiciones permanentes?; y 2) ¿pueden existir reformas constitucionales que sean inconstitucionales? Sus respuestas se resumen en la existencia de una naturaleza o rol —metaconstitucional— establecido para las disposiciones transitorias: regular los supuestos en que continuará aplicándose la normativa precedente y facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.<sup>38</sup> Concluía que “a la luz de estas consideraciones llama profundamente la atención que algunos parlamentarios estén propiciando la técnica de aprobar reformas a la Constitución, concretamente al ejercicio de derechos como el que se vincula a la seguridad social o a la igual repartición de los tributos, mediante disposiciones transitorias, cuyo confesado objetivo es impul-

38 Marisol Peña Torres e José Ignacio Núñez Leiva, “Reforma constitucional vía disposiciones transitorias”, en *Facultad de Derecho UC*, 11 de agosto 2020, disponible en línea: <<http://derecho.uc.cl/en/exalumnos/derecho-uc-en-linea/actualidad-juridica/26037-reforma-constitucional-via-disposiciones-transitorias>> [consultado el 10 de diciembre de 2021].

sar regulaciones ‘temporales’ o ‘excepcionales’.<sup>39</sup> En materia de iniciativa exclusiva agregó que las normas dispuestas para la tramitación de la ley se aplican sin más a las reformas constitucionales.<sup>40</sup>

Estos argumentos fueron rebatidos por diferentes académicos y académicas, teniendo la ocasión de plantear argumentos contrarios a los expuestos. En primer lugar, ambos asuntos denunciados requieren de la concurrencia del mismo factor para ser genuinos dilemas constitucionales: la existencia de una norma jerárquicamente superior que sustraiga del poder de reforma la competencia para tan siquiera regular ciertas materias.<sup>41</sup> La inexistencia de una norma superior a la Constitución que efectúe un reparto de competencias normativas en favor del legislador. La propia Constitución, al regular la reforma constitucional, señala que las normas sobre iniciativa legislativa exclusiva del presidente proceden únicamente de las leyes y no de las reformas a la Carta Fundamental.<sup>42</sup> Son pocos los temas tratados por la Constitución que resultan ajenos al listado de asuntos que el artículo 63 de la Carta Fundamental establece como “materias de ley”. De la misma manera, el numeral 20 establece que debe ser regulado por el legislador todo asunto que “estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”. ¿No es esto último de lo que se ocupan las constituciones?<sup>43</sup>

Algo similar acontece con el otro (supuesto) problema. No existe ningún dispositivo en la Constitución que efectúe un inventario de materias propias de disposiciones constitucionales transitorias. Aunque el propio concepto pareciera indicarnos que se trataría de reglas destinadas a no ser aplicadas permanentemente y que facilitarían el tránsito a nuevos órdenes normativos, el texto constitucional ofrece distintos ejemplos, cuya constitucionalidad nunca ha sido objetada, que disciplinan cuestiones no vinculadas a renovaciones del sistema de fuentes formales del Derecho.<sup>44</sup>

Sin perjuicio de estos debates académicos, graficados en dos autores, se aprobó la reforma constitucional que agregó la disposición trigésimo novena transitoria y con ella se estableció el primer retiro del 10%. La reforma se inició por moción parlamentaria, que no fue vetada por el presidente de la República, ni impugnada ante el Tribunal Constitucional, por razones de tensión política y presión social, producto de las urgentes

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

necesidades reveladas por la pandemia, siendo sancionada y promulgada por el presidente de la República y publicada como la ley 21248, el 30 de julio de 2020.

Meses más tarde, se gestó un nuevo retiro de fondos previsionales, que se aprobó por la Cámara Diputados, pero sin aprobación en el Senado, cámara en la que fue objeto de modificaciones que convirtieron al proyecto en tramitación en algo bastante diferente al objetado, el presidente de la República dedujo un requerimiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto del proyecto de reforma constitucional sobre el segundo retiro del 10% de los fondos previsionales. El 30 de diciembre de 2020, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia rol 9797-20 que acogió el mencionado requerimiento. La sentencia fue adoptada por cinco votos a favor y cinco en contra, dirimiendo el empate la presidenta del órgano, conforme a lo dispuesto por la normativa vigente. A juicio del requirente, el proyecto de reforma constitucional infringía el artículo 127 del capítulo XV de la Constitución, los artículos 6 y 7, 19 N° 18 y 65 inciso tercero y cuarto N° 1 y 6.<sup>45</sup>

En paralelo, el presidente de la República inició por mensaje un proyecto que fue promulgado como ley 21295, el 31 de diciembre de 2020, por el que

45 Más precisamente, los reproches de constitucionalidad planteados por el requirente señalaron que el proyecto de reforma constitucional infringe: a) las normas del capítulo XV de la Constitución, en particular el artículo 127, toda vez que se incorpora o aprueba mediante una disposición transitoria una reforma implícita a la Carta Fundamental que no respeta el procedimiento, las formas ni los quórum que se exigen para reformar sus capítulos y normas. Aseveró que el proyecto reconoce un “nuevo” derecho de retiro “excepcional” y “voluntario”, el legislador/constituyente estaría vulnerando instituciones basales del orden institucional (iniciativa exclusiva del presidente de la República) y derechos fundamentales (seguridad social); b) los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, porque se incorpora una disposición sustantiva, pero sin enmendar normas permanentes, lesionando asimismo la supremacía constitucional; c) la naturaleza jurídica y función de las disposiciones transitorias, que es regular la vigencia temporal o territorial de la Carta Fundamental o de las reformas que se introducen a ella, o bien fijar reglas de competencia en relación con disposiciones permanentes; d) el artículo 19 N° 18 (derecho a la seguridad social) al ampliarse el destino de la cotización obligatoria, y al votarse en el Congreso con un quórum inferior al requerido; e) el artículo 65 inciso tercero e inciso cuarto números 1 y 6, en relación con el artículo 127 creando reglas de iniciativa legislativa parlamentaria donde la Constitución reserva dicha iniciativa al Presidente. Y que debió votarse con el quórum establecido para modificar el artículo 19 N° 18, esto es, por los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio, y no por los tres quintos; toda vez que el proyecto incide en el capítulo III de la Constitución, y así lo ordena el propio artículo 127.

se autorizó a los cotizantes a realizar el segundo retiro del 10% de los fondos previsionales y cuyo contenido es prácticamente idéntico al que se declaró inconstitucional en virtud de la sentencia rol 9797-20.

Cuatro meses después, el 29 de abril de 2021, el Tribunal Constitucional resolvió no acoger a trámite el requerimiento de inconstitucionalidad respecto del proyecto de reforma constitucional sobre un tercer retiro de las cuentas aludidas. La resolución se adoptó con siete votos a favor y tres votos en contra, en el proceso rol 10.774-21. El principal argumento es que la oportunidad del control no se había configurado.

Con todo, es necesario destacar que el Tribunal Constitucional, con la misma configuración que resolvió sobre las cuestiones anteriores, sostuvo con rotundidad que es un órgano encargado de velar por la supremacía constitucional y no de resolver las disputas políticas: “El Tribunal Constitucional tiene una función jurisdiccional de garantía de la supremacía constitucional o, como se expresó en estrados, de ‘defensa de la Constitución’, pero ello no lo convierte en un supra poder omnímodo puesto que la Constitución asigna, distribuye y arbitra atribuciones y competencias a un conjunto mucho más amplio de órganos del Estado”. Luego, agrega que “entre las funciones asignadas a partir de la ley de reforma constitucional 20050, compete a todos los órganos del Estado ‘garantizar el orden institucional de la República’ (inciso primero del artículo 6 de la Constitución)” y que

Con ello, el constituyente nos recuerda, respecto de tan emblemático papel, que no se trata solamente de una dimensión retórica sino que de la garantía y defensa de la Constitución. Con ello, se sostiene la noción de que la suma de comportamientos leales al ordenamiento democrático profundiza su respeto y desarrollo. Lo anterior, tiene un conjunto denso de deberes sobre los cuales no cabe, en esta oportunidad, pronunciarse. Sin embargo, estamos contestes en que una de las maneras en que se garantiza el orden institucional de la República es mediante el respeto a los procedimientos que nos hemos dado y a los ámbitos de competencia que dimanan de los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental. Ese es un punto de partida razonable para obtener resultados constitucionalmente valiosos.<sup>46</sup>

El relato sobre los retiros de fondos previsionales y su control —o no— de constitucionalidad es complejo de seguir. Resulta llamativo que el presi-

46 Sentencia del Tribunal Constitucional, rol N° 10.774, considerando 34, 2021.

dente de la República haya cuestionado la reforma sobre el segundo retiro y haya promulgado sin cuestionamientos la reforma que permite el primero, también que haya iniciado y promulgado una ley con un contenido semejante, salvo en lo que respecta a la tramitación como ley iniciada por mensaje. Asimismo, es llamativo que el Tribunal Constitucional no haya dudado en acoger a trámite el requerimiento sobre el segundo retiro y no lo haya acogido con relación al tercero, a pesar de que en ambos casos se cuestionó la constitucionalidad de un proyecto distinto al que en ese momento se tramitaba en el Congreso nacional.

Este asunto agrieta la siempre magullada legitimidad de las cortes o los tribunales constitucionales. No resulta necesario ahondar en la conocida objeción contramayoritaria predicada respecto de las cortes constitucionales ni los poderosos argumentos con que se acusa la politización de este órgano, en especial, en sistemas donde el tipo de nombramiento, la oportunidad del control que ejecutan, la inexistencia de formas de control de su gestión, la cantidad de integrantes, la existencia de votos dirimientes en caso de empates, las mayorías para impedir la entrada en vigencia de un proyecto de norma, entre otros factores, propician su funcionamiento como una tercera cámara legislativa o un remedo de veto presidencial. Factor que, ante contextos de tensión provocados por el desbalance o el diseño del régimen político, se hace más visible y se instala como daño colateral de las tensiones institucionales y políticas, además de minar las bases del Estado constitucional del derecho.

## 6. CONCLUSIONES

Existe un diagnóstico transversal en torno al presidencialismo como configuración insuficiente de los poderes del estatales. La evidencia dispensada por la observación de los sistemas comparados —e históricamente desarrollados en Chile— demuestran su origen e incapacidad para proporcionar respuestas oportunas en regímenes democráticos en momentos de crisis institucional.

El presidencialismo está vinculado con la inestabilidad democrática. Sus críticas se concentran en varios ejes, bases del arreglo institucional, entre ellos, la disputa por la legitimidad entre el presidente y el Congreso y su rigidez. Este régimen se torna muy complejo cuando los ejecutivos son débiles, están mal evaluados, carecen de conducción y no cuentan con mayoría en las Cámaras. Tal fue el caso chileno.

El régimen presidencialista chileno tal como se configuró constitucionalmente tiende a generar fricciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y carece de incentivos a la colaboración. Por ello, no es el modelo más idóneo para enfrentar una pandemia. Los cuestionamientos a este régimen presidencialista se plantearon desde el retorno a la democracia y fue puesto nuevamente en tela de juicio a causa de la pandemia. A su vez, ese enjuiciamiento se hizo aún más patente con el inicio del proceso constituyente. Con todo, cabe reconocer que ninguna forma de gobierno es mejor que otra.

El régimen presidencialista procesa inadecuadamente las crisis institucionales, porque no contempla salidas para ellas. Pero además no encauza de manera satisfactoria las crisis políticas, porque las hace depender de la capacidad de liderazgo y de las aptitudes personales del presidente de la República.

Lo anterior, como se ha dicho, tiene una potente expresión en las potestades legislativas presidenciales. En particular, la institución de la iniciativa legislativa exclusiva del presidente de la República. Asunto que se manifestó con rotundidad durante la reseñada disputa entre el gobierno y el Congreso nacional al momento de resolver los requerimientos derivados de la crisis social y económica originada por la pandemia. Ante la inactividad del presidente de la República —o directamente su negativa a entregar ayudas sociales permanentes o de mayor magnitud— en el contexto de una Constitución que contempla de forma débil derechos sociales, el Congreso nacional tomó el testigo, asumiendo la responsabilidad de generar una política pública que fuese en apoyo de las personas afectadas (los retiros de fondos previsionales). La reacción del Ejecutivo, que se negaba al contenido específico de esta política pública, fue intentar bloquearla, reivindicando sobre todo su iniciativa exclusiva en materia de seguridad social.

Esto generó una crisis política e institucional porque no había incentivos para la adopción de acuerdos entre el gobierno y el Congreso y, en este escenario, el Ejecutivo tensionó las instituciones acudiendo al Tribunal Constitucional como árbitro para dirimir una cuestión política. Esta sobrecarga o desnaturalización de las instituciones, como aconteció con el Tribunal Constitucional por su empleo como árbitro de disputas políticas, terminó por minar profundamente su prestigio social y político y su rol de garante de la supremacía constitucional. A tal punto que un eje de la discusión constituyente fue la reformulación de la jurisdicción constitucional, cuestión que, si bien ya se planteaba desde antes del inicio del proceso constituyente, adquirió mayor vigor a partir del caso acá tratado, planteando incluso su eliminación como órgano de justicia constitucional.

En este escenario de lucha de poder sin mecanismos de descomprensión de la tensión política institucional, el Congreso dispuso como único mecanismo reactivo ante la actividad –inactividad– del gobierno la acusación constitucional o juicio político.

Sin embargo, la crisis del presidencialismo no se resuelve solo reparando las clásicas estructuras estatales entre entidades diferenciadas. Para superarla, deben considerarse, entre otros factores, la división de potestades, el reparto de atribuciones normativas y los mecanismos de resolución de conflictos que puedan producirse en el funcionamiento de aquellos.

El debate sobre el régimen político y la nueva Constitución, gatillado por la crisis del estallido social y agudizada por la crisis de la pandemia, desarrollado en la Convención Constitucional desde su instalación el 4 de julio de 2021 y hasta el momento en que se escribe este trabajo (enero de 2022), ha circulado en torno a las siguientes alternativas: a) mantener el tipo de gobierno presidencialista, despojándolo de los elementos que concentran el poder en el presidente de la República, reequilibrándolo mediante el fortalecimiento del rol del Congreso Nacional como órgano representativo clásico; b) reemplazar el régimen por un sistema parlamentario, y c) rescatar la figura del presidente de la República, incorporando instituciones del régimen parlamentario o consagrando un régimen semipresidencial.

El momento constituyente chileno entregó una oportunidad inédita: ponderar la tradición por sobre la necesidad, la identidad por sobre el poder, el futuro por sobre la urgencia.

En definitiva, tal como señala Armin von Bogdandy, el *ius constitutionale commune* valora el adecuado funcionamiento de la democracia, la separación de poderes y la independencia de las instituciones, cuestión que, como hemos analizado, no se satisface por completo con el presidencialismo, en especial en momentos de crisis.

# 7. Menos que autocratización, más que resiliencia: antifragilidad democrática ante el coronavirus

Andrés Malamud

## 1. INTRODUCCIÓN

“Retroceso pandémico”, así podríamos traducir el concepto *pandemic backsliding* con el que V-Dem –la mayor base mundial de datos sobre regímenes políticos– designó en 2020 al riesgo que enfrentaba la democracia ante el coronavirus. El argumento de V-Dem era que, si las medidas de emergencia habilitaban a los Estados a restringir temporariamente libertades y controles institucionales, algunos líderes abusarían de esos instrumentos para erosionar la democracia de manera permanente mediante dos mecanismos: la imposición de medidas desproporcionadas y el mantenimiento de esas medidas una vez que la crisis haya finalizado. En 2021, V-Dem redobló la apuesta, titulado su informe anual “La autocratización se torna viral” (*autocratization turns viral*). Algunos intelectuales reconocidos compartieron este temor desde la especulación filosófica, y varios expertos lo hicieron desde la reflexión académica o el análisis institucional. En este capítulo, argumento que esos temores fueron sobredimensionados: la democracia no solo resistió a la pandemia, sino que, en algunos casos, salió mejor de lo que entró. Mi evidencia se basa en la resistencia relevada por cortes constitucionales, parlamentos, autoridades subnacionales, sociedades civiles y electorados ante alegados abusos por parte de los Ejecutivos nacionales en América Latina y otros territorios. De hecho, desde marzo de 2020 no se registró ningún temido *coronagolpe* y las regresiones democráticas que existieron fueron continuación de procesos preexistentes. Mi conceptualización de este fenómeno va más allá de la resiliencia y abreva en la idea de antifragilidad propuesta por Nassim Taleb,<sup>1</sup> quien sugiere que lo que no mata a la democracia puede tornarla más fuerte.

1 Nassim Nicholas Taleb, *Antifragile: Things that gain from disorder*, Nueva York Random House, 2012 [trad. esp.: *Antifrágil. Las cosas que se benefician del desorden*, Barcelona, Paidós, 2012].

## 2. LA PANDEMIA: EXPECTATIVAS DE AUTOCRATIZACIÓN

Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al covid-19 como pandemia, en marzo de 2020, los países del mundo empezaron a cerrarse. A falta de soluciones farmacológicas, los gobiernos tomaron las medidas no farmacológicas que estaban a mano. La más contundente fue el confinamiento forzado de la población. En muchos casos, esa decisión fue tomada con previa consulta a expertos, principalmente virólogos y epidemiólogos. Ante la celeridad requerida por la emergencia, algunos gobiernos actuaron sin la intervención de otros órganos estatales como el parlamento. Aunque las medidas tenían carácter temporario, la concentración de poder en el ejecutivo y la potencial falta de controles despertó las alarmas. Mientras los jefes de gobierno alcanzaban en todo el mundo altos niveles de popularidad –un fenómeno causado por lo que en la literatura se conoce como *rally 'round the flag effect*–,<sup>2</sup> varios académicos destacados y organizaciones no gubernamentales expresaron preocupación y proyectaron escenarios negativos para las libertades individuales y los regímenes democráticos. Los rankings de 2020 mostraron que incluso los autoritarismos electorales reducían sus pocos espacios de libertad. Vale la pena recopilar algunas de esas declaraciones para entender el clima de época.

El filósofo italiano Giorgio Agamben, conocido por sus trabajos en el área designada como biopolítica, publicó sus *Aclaraciones* el 17 de marzo de 2020:

La epidemia hace aparecer con claridad [...] que el estado de excepción, al que los gobiernos nos han acostumbrado durante mucho tiempo, se ha convertido realmente en la condición normal. Han existido epidemias más graves en el pasado, pero nadie había pensado en declarar por esto un estado de emergencia como el actual, que nos impide incluso movernos [...] Una sociedad que vive en un estado de emergencia perpetuo no puede ser una sociedad libre. En realidad, vivimos en una sociedad que ha sacrificado la libertad por las llamadas “razones de seguridad” y que se ha condenado por esto a vivir en un estado perpetuo de miedo e inseguridad.<sup>3</sup>

2 John Mueller, “Presidential popularity from Truman to Johnson”, en *American Political Science Review*, vol. 64, N° 1, 1970, pp. 18-34.

3 Giorgio Agamben, “La epidemia vista por Agamben”, en *Revista Santiago*, 4 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://revistasantiago.cl/pensamiento/la-epidemia-vista-por-agamben/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

Pocas semanas después, en mayo, el filósofo surcoreano, residente en Alemania, Byung-Chul Han, señaló:

El covid-19 no sustenta a la democracia. Como es bien sabido, del miedo se alimentan los autócratas. En la crisis, las personas vuelven a buscar líderes. El húngaro Viktor Orbán se beneficia enormemente de ello, declara el estado de emergencia y lo convierte en una situación normal. Ese es el final de la democracia.<sup>4</sup>

Ya el 31 de marzo de 2020, el *Washington Post* había publicado una columna titulada “El coronavirus mata a su primera democracia”.<sup>5</sup> En ella, Ishaan Tharoor argumentaba que Orbán había aprovechado la inmunodeficiencia preexistente de la democracia húngara para acabar con ella, haciendo aprobar por el parlamento una ley que le otorgaba la suma del poder público. Las fuentes que citaba eran más matizadas: los detractores europeos de Orbán veían su gambito como una vía “potencial” a la dictadura. El temor, sin embargo, estaba instalado –y era global–.

El 25 de junio, un conjunto de ONG y personalidades internacionales realizó “Un llamado a defender la democracia” mediante una carta patrocinada por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por su sigla en inglés), una prestigiosa institución intergubernamental que trabaja para promover la democracia en el mundo:

La pandemia de covid-19 amenaza algo más que la vida y el sustento de pueblos de todo el mundo. Es también una crisis política que amenaza el futuro de la democracia liberal. Los regímenes autoritarios, y no es sorprendente, están usando la crisis para silenciar a sus críticos y endurecer su control político. Por otro lado, algunos gobiernos democráticamente electos vienen combatiendo la pandemia concentrando poderes de emergencia que restringen los derechos humanos y reforzando el Estado de vigilancia sin consideración alguna por las restricciones legales, la supervisión parlamentaria o los marcos temporales para la restauración del orden

4 Carmen Sigüenza y Esther Rebollo, “Byung-Chul Han: Viviremos como en un estado de guerra permanente”, en *La Vanguardia*, 12 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.lavanguardia.com/cultura/20200512/481122883308/byung-chul-han-viviremos-como-en-un-estado-de-guerra-permanente.html>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

5 Ishaan Tharoor, “Coronavirus kills its first democracy”, en *The Washington Post*, 31 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.washingtonpost.com/world/2020/03/31/coronavirus-kills-its-first-democracy/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

constitucional. Los parlamentos vienen siendo dejados de lado, los periodistas están siendo arrestados y acosados, las minorías están siendo convertidas en chivos expiatorios y los sectores más vulnerables de la población enfrentan nuevos y alarmantes peligros a medida que el cierre de emergencia de la economía asola por doquier el tejido mismo de las sociedades [...]

La pandemia actual constituye un reto global sin precedentes a la democracia. Los regímenes autoritarios de todo el mundo ven en la crisis del covid-19 un nuevo campo de batalla político, en su lucha por estigmatizar la democracia como débil y revertir su avance en las últimas décadas. La democracia se encuentra amenazada y quienes se preocupan por ella deben acopiar la voluntad, la disciplina y la solidaridad necesarias para defenderla. Están en juego la libertad, la salud y la dignidad de los pueblos en todas partes.<sup>6</sup>

En Europa, referentes sociales con ideologías de derecha pronto comenzaron a denunciar “la dictadura sanitaria”. En el periódico español *ABC*, de tendencia conservadora y monárquica, Ignacio Ruiz-Quintano publicó en octubre un artículo con ese título y una bajada sugestiva: “Por qué no es una broma la Ley de Pandemias: en su función, la Ley Habilitante de Weimar, y en su inspiración, la Dictadura Sanitaria de México”.

La mayor amenaza para la libertad ya no es el socialismo, sino la biología en dos ramas: el ecologismo y la salud. Surge del humanitarismo y Goethe la vio venir en su *Viaje a Italia*:

Temo que el mundo se convierta en un gran hospital y cada hombre en el “humano” enfermero del otro hombre.<sup>7</sup>

En América Latina, la resistencia había empezado antes. En mayo, una carta con el aval de científicos, intelectuales y periodistas planteó que, como consecuencia del aislamiento obligatorio, la Argentina estaba viviendo una “infectadura” y criticaba al gobierno por la extensión del confinamiento –que en el país se conoce como cuarentena– y el modo en que se había aplicado:

6 Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, “Un llamado a defender la democracia”, disponible en línea: <[https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/8576/a-call-to-defend-democracy\\_spanish\\_pdf.pdf](https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/8576/a-call-to-defend-democracy_spanish_pdf.pdf)> [consultado el 3 de marzo de 2022].

7 Ignacio Ruiz-Quintano, “La dictadura sanitaria”, en *ABC*, 1 de diciembre de 2021, disponible en línea: <[https://www.abc.es/opinion/abci-ignacio-ruiz-quintano-dictadura-sanitaria-202109302331\\_noticia.html](https://www.abc.es/opinion/abci-ignacio-ruiz-quintano-dictadura-sanitaria-202109302331_noticia.html)> [consultado el 3 de marzo de 2022].

La democracia está en peligro. Posiblemente como no lo estuvo desde 1983. El equilibrio entre los poderes ha sido desmantelado. El Congreso funciona discontinuado y la Justicia ha decidido una insólita extensión de la feria, autoexcluyéndose de la coyuntura que vive el país [...] En nombre de la salud pública, una versión *aggiornada* de la ‘seguridad nacional’, el gobierno encontró en la “infectadura” un eficaz relato legitimado en expertos, seguramente acostumbrados a lidiar con situaciones de laboratorio y ratones de experimentación, pero ignorantes de las consecuencias sociales de sus decisiones.<sup>8</sup>

Más allá de filósofos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil también referentes académicos e instituciones de investigación expresaron su preocupación por el futuro de la democracia. De hecho, fue V-Dem –un enorme consorcio internacional de investigación sobre las democracias con sede en la Universidad de Gotemburgo– el que acuñó el concepto de retroceso pandémico (*pandemic backsliding*) el riesgo que enfrentaba la democracia ante el coronavirus.<sup>9</sup> A inicios de 2020, el argumento de V-Dem fue que las medidas de emergencia habilitaban a los estados a restringir temporalmente libertades y controles institucionales, pero que algunos líderes podrían abusar de ese instrumento para erosionar la democracia de manera permanente mediante a) la imposición de medidas desproporcionadas para la severidad de la crisis y b) el mantenimiento de las medi-

8 “Coronavirus: la Argentina vive una ‘infectadura’, la dura carta de científicos e intelectuales”, en *La Nación*, 29 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-vive-infectadura-dura-carta-cientificos-nid2371426/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

9 El “retroceso democrático” es “la erosión incremental de las instituciones, reglas y normas que resulta de acciones realizadas por un gobierno correctamente elegido. El retroceso democrático reconoce tres causas interrelacionadas. Primero, la *polarización social y política* contribuye a la disfuncionalidad del gobierno y a la falta de confianza en las instituciones, y aumenta el riesgo de que el oficialismo se mueva a un extremo o de que nuevos partidos antisistema ganen tracción. Segundo, el efecto de la polarización sobre el retroceso democrático dependerá de si los potenciales autócratas conquistan el Poder Ejecutivo y luego la *acquiescencia parlamentaria para concentrar el poder*. Irónicamente, los parlamentos juegan un papel clave en el proceso que llamamos ‘colapso de la separación de poderes’. Finalmente, el retroceso democrático es incremental por naturaleza, lo que confiere *ventaja táctica al oficialismo*. La subversión gradual de las instituciones democráticas les permite a los gobernantes acrecentar lentamente sus poderes, tornando más difícil detectar y contrarrestar el proceso hasta que es demasiado tarde” (Stephan Haggard y Robert Kaufman, “The Anatomy of Democratic Backsliding”, en *Journal of Democracy*, vol. 32, N° 4, 2021, p. 26).

das de emergencia una vez que la crisis finalizará. Compilando esas medidas para 142 países hasta abril de 2020, V-Dem contabilizó 48 con alto riesgo de retroceso y 34 con riesgo medio. La posibilidad de que la democracia se fortaleciese a partir del desafío no fue contemplada.

El ciclo electoral potenciaba la incertidumbre. Si se votaba temprano, los gobiernos más efectivos podrían ser premiados por su desempeño sanitario; pero si se votaba más tarde, serían castigados por la inevitable recesión. Esto podía llevar a los gobiernos a postergar elecciones hasta la finalización de la crisis. En palabras proferidas por María Victoria Murillo en mayo de 2020,

El covid-19 ha debilitado dos mecanismos cruciales de la representación democrática en América Latina, las elecciones y las protestas, y con ello ha fortalecido a los presidentes que actuaron decisivamente y concentraron más poder para coordinar la respuesta.<sup>10</sup>

El 2 de febrero de 2021, *The Economist* publicó un informe alegando que “la pandemia causó un retroceso sin precedentes de las libertades democráticas”.<sup>11</sup> Bajo el título alarmista, sin embargo, empezaba a emerger una interpretación que por entonces pocos veían: el retroceso de las libertades democráticas no equivalía a un retroceso de los regímenes democráticos. Las democracias respondían a la emergencia con medidas de emergencia, no derrumbándose.

En abril de 2021, el informe 2020/21 de Amnistía Internacional titulado “La situación de los derechos humanos en el mundo” pareció confirmar los temores. Ahí se documentaba cómo “las mujeres, las personas refugiadas, migrantes, el personal sanitario, los pueblos indígenas, las personas negras y otros grupos históricamente olvidados debieron soportar los peores efectos de la pandemia, mientras algunos líderes globales aprove-

10 María Victoria Murillo, “Elections and protests in Latin America: Covid-19’s impact”, en *Items*, 28 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/democracy-and-pandemics/elections-and-protests-in-latin-america-covid-19s-impact/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

11 Graphic detail/Daily Chart, “Global democracy has a very bad year”, en *The Economist*, 2 de febrero de 2021, disponible en línea: <<https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

charon la crisis para intensificar su ataque a los derechos humanos”.<sup>12</sup> En la presentación del informe se agregaba:

El covid-19 visibilizó y profundizó la desigualdad sistémica, la represión como respuesta estatal y las políticas perjudiciales implementadas a nivel internacional. Además, América fue el continente más afectado por la pandemia [...] [En América Latina] las detenciones arbitrarias fueron práctica habitual, en muchos casos estuvieron relacionadas con la aplicación de las restricciones asociadas al covid-19, y en algunos países se obligaba a las personas a someterse a cuarentena en centros gestionados por el Estado que no cumplían las normas sanitarias ni de distancia física.<sup>13</sup>

En mayo de 2021, los investigadores de V-Dem publicaron un texto cuyo título replicaba el citado alarmismo de *The Economist*, aunque su contenido era algo más atenuado. En “State of the World 2020: Autocratization Turns Viral”, analizaban el estado de la democracia en 2020 y concluían que, a pesar de las tendencias autocráticas preexistentes,

los datos de V-Dem sugieren que los efectos directos de la pandemia sobre la democracia liberal fueron limitados en 2020. Aun así, las consecuencias de largo plazo pueden empeorar y deben ser monitorizadas de cerca. Debido a las restricciones pandémicas y estatales sobre la libertad de reunión, las movilizaciones de masas declinaron a su mínimo nivel en una década, pero esto podría cambiar apenas la pandemia mengüe.<sup>14</sup>

El 22 de noviembre de 2021, el IDEA publicó su informe anual sobre el estado global de la democracia en el mundo, subtulado “Construyendo resiliencia en una era pandémica”:

12 Amnistía Internacional, “Informe 2020/21 Amnistía Internacional: La situación de los derechos humanos en el mundo”, 7 de abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.amnesty.org/es/documents/poli0/3202/2021/es/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

13 Amnistía Internacional, “La COVID-19 golpea con especial dureza a las personas atezadas por la opresión como consecuencia de las desigualdades, el abandono y los abusos sufridos durante décadas”, 7 de abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/04/annual-report-covid19-decades-of-oppression-inequality-abuse/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

14 Sebastian Hellmeier, Rowan Cole, Sandra Grahn, Palina Kolvani, Jean Lachapelle y Anna Lührmann “State of the World 2020: Autocratization Turns Viral”, en *Democratization*, vol. 28, N° 6, 2021, pp. 1053-1074.

El mundo se está volviendo más autoritario a medida que los regímenes no democráticos se tornan más desembozados en la represión y muchos gobiernos democráticos retroceden en su calidad debido a la adopción de prácticas restrictivas de la libertad de expresión y debilitadoras del Estado de derecho, todo ello exacerbado por lo que amenaza con convertirse en la “nueva normalidad” de las restricciones pandémicas. Por quinto año consecutivo, la cantidad de países moviéndose en dirección al autoritarismo excede a los países moviéndose hacia la democracia. De hecho, lo triplica.<sup>15</sup>

Después de semejante análisis, la siguiente sección de la presentación comienza de la forma más inesperada: “Sin embargo, la democracia es resiliente”. ¿En qué quedamos?

### 3. LA CONTRAEXPECTATIVA: RESILIENCIA Y ANTIFRAGILIDAD DEMOCRÁTICA

Sin menoscabar los temores y las advertencias de la sección anterior, este apartado argumenta que pasaron por alto una posibilidad: la de que la prepotencia justificada por la emergencia haya alentado la resistencia al poder antes que la concentración del poder. Con Eduardo Levy Yeyati, vislumbramos, en junio de 2020, que esta resistencia podría llevar a los ciudadanos a demandar más deliberación y rendición de cuentas en vez de imposición ejecutiva.<sup>16</sup> El alegado retroceso democrático sería el pie de apoyo que permite tomar impulso hacia adelante. Ese impulso se transmitiría por tres vías.

La sobrecompensación era la primera línea de defensa. Si algunos presidentes se pasaran de la línea, los gobernadores (en países federales), el congreso y hasta el Poder Judicial podrían marcar límites. Algunas reacciones iniciales en los países más grandes del continente justificaban nues-

15 Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, “The Global State of Democracy Report 2021”, disponible en línea: <<https://www.idea.int/gsood/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

16 Eduardo Levy Yeyati y Andrés Malamud, “COVID-19 may ultimately strengthen Latin America’s democracies, not destroy them”, en *Americas Quarterly*, 10 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://www.brookings.edu/opinions/covid-19-may-ultimately-strengthen-latin-americas-democracies-not-destroy-them/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

tra expectativa. En algunos casos, incluso ministros (como en Brasil)<sup>17</sup> o jefes militares (como en Estados Unidos)<sup>18</sup> acabaron desmarcándose del presidente. Una temprana pero exhaustiva investigación de Tom Ginsburg y Mila Versteeg refutó “las acusaciones simplistas de concentración del poder”,<sup>19</sup> mostrando que los frenos y contrapesos en tiempos de pandemia habían moderado a los poderes ejecutivos en casi todos los países del mundo. Sus hallazgos revelaron que, durante los meses iniciales y más inciertos, la emergencia pandémica fue administrada de manera más madisoniana que schmittiana –no por decisión de los ejecutivos sino, muchas veces, a pesar de ellos–.

El segundo factor por el cual la pandemia podría energizar a la democracia era el develamiento de la incompetencia. Coincidencia o no, algunos de los líderes más notorios en términos de retroceso democrático parecían ser también los menos exitosos en términos sanitarios. El que no perdiera por autoritario, perdería por inútil, supusimos. Unos meses más tarde nuestra intuición se vio justificada en los Estados Unidos, y las encuestas pronostican un resultado similar en las próximas elecciones brasileñas.

El tercer factor era la presión internacional. Ante una amenaza planetaria, el liderazgo irresponsable daña a ciudadanos propios y ajenos. Otros estados pueden sentirse amenazados por la mala gestión de la pandemia y dar la espalda a gobernantes peligrosos –o excluir al país de las futuras “burbujas de viaje” con las que preservaremos nuestra ilusión de ser ciudadanos globales.

Las tendencias preexistentes en la región no eran, por cierto, muy favorables a la democracia: América Latina corría el riesgo de tornarse “la tierra de las democracias militarizadas”<sup>20</sup> –al decir de Javier Corrales– en

17 João Almeida Moreira, “Brasil perde segundo ministro da saúde durante a pandemia”, en *Diário de Notícias*, 15 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.dn.pt/mundo/cai-o-segundo-ministro-da-saude-do-brasil-durante-a-pandemia-12200075.html>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

18 Alex Ward, “US military chiefs warn troops against ‘sedition and insurrection’ before Biden inauguration”, en *Vox*, 12 de enero de 2021, disponible en línea: <<https://www.vox.com/22227681/joint-chiefs-letter-capitol-trump>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

19 Tom Ginsburg y Mila Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic”, en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, 2021, pp. 1498-1535.

20 Javier Corrales, “Latin America Risks Becoming the Land of Militarized Democracies”, en *Americas Quarterly*, 24 de octubre de 2019, disponible en línea: <<https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies/>> [consultado el 1 de junio de 2022].

momentos en que la masividad de las protestas callejeras ponía en duda la estabilidad de varios gobiernos.<sup>21</sup> Si a esto sumamos que buena parte de los partidos de oposición estaba en crisis, ¿de dónde surgiría un liderazgo alternativo al potencial dictador pandémico?

Lo que argumentamos con Levy Yeyati fue que el futuro de la democracia en una América Latina pospandémica no dependía solo de que los gobiernos respondieran a la crisis sin erosionar las reglas, sino sobre todo de que los otros poderes del Estado —las autoridades subnacionales, los partidos políticos y la sociedad civil— reaccionaran ante la arbitrariedad ejecutiva. Y en ese frente notábamos indicios esperanzadores.

El fortalecimiento democrático no era inevitable, por supuesto. Nuestra hipótesis fue que era posible. La democracia es producto de la acción humana: regímenes enfermos pueden generar anticuerpos, inmunizarse para salir fortalecidos. Así, un virus mortal podía terminar siendo la vacuna de nuestro descontento democrático.

El 27 de mayo, nada menos que Fernando Henrique Cardoso salió —inadvertidamente, claro— en nuestro apoyo. Así se expresaba en esta entrevista para un diario argentino:

—¿Ve algo esperanzador en lo que ocurre a raíz de esta pandemia, sea en América Latina u otras partes del mundo?

—[Tajante]. ¡Sí! El mundo ha cambiado mucho gracias a las relaciones directas, persona a persona, por internet. Aunque vemos la proliferación de *fake news*, la vocación predominante es buscar información, opinar y participar. Eso es auspicioso. Ahora es mucho más difícil controlar lo que pasa e incluso si alguien intenta controlar los medios, la gente puede oponerse. Segundo, porque no se llega lejos sin un horizonte de esperanza. Los políticos deben visualizar una salida. ¿Qué significa eso? Que deben concertar esfuerzos durante la pandemia y no olvidar la economía, que es determinante. Y tercero, porque ya hemos probado el gusto de la libertad y, como decía un exembajador francés, América Latina es el “extremo Occidente”. Extremo, sí, pero Occidente. La idea de libertad es parte de nuestra cultura.<sup>22</sup>

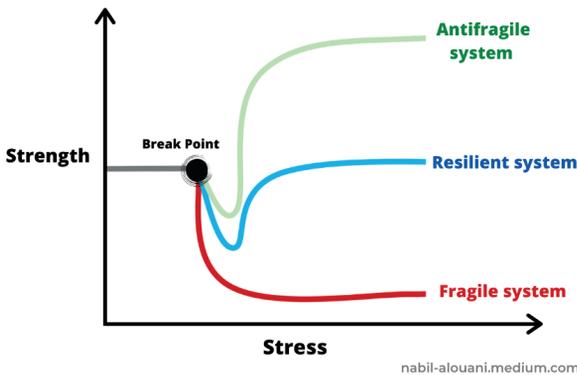
21 Andrés Malamud, “¿Por qué estalla Latinoamérica?”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, N° 2, 2020, pp. 2-8.

22 Hugo Alconada Mon, “Fernando Henrique Cardoso: ‘La deuda pública va a explotar, aquí, allá y en todos lados’”, en *La Nación*, 27 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/sin-titulo-nid2369920/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

La esperanza de Cardoso se basaba en la resiliencia, esa resistencia flexible que permite a ciertos materiales volver a su posición original después de sufrir tensiones o recibir un impacto. Nuestras democracias, afirmaba, no eran tan frágiles como muchos temían. Con Levy Yeyati, sin embargo, íbamos más allá: sugeríamos que las democracias podían ser antifrágiles.

La antifragilidad es un concepto acuñado por el estadístico y ensayista Nassim Taleb para describir aquellas cosas que se benefician de los impactos que reciben. Son “fenómenos que crecen o prosperan cuando se ven expuestos a la volatilidad, el azar, el desorden, el riesgo o la incertidumbre”.<sup>23</sup> Taleb propone el concepto de antifragilidad porque quiere ir más allá de la resiliencia o la fortaleza, pero no encuentra –no existe– un antónimo de fragilidad. El resiliente recibe un golpe y se mantiene en pie; el antifrágil, en cambio, mejora. No podemos entender la resistencia bacteriana, los sistemas políticos, el éxito bursátil o editorial, el desarrollo muscular ni la evolución natural sin el fenómeno de la antifragilidad. La sobreprotección puede incluso ser más dañina que el daño directo, porque inhibe los mecanismos que mejoran y fortalecen al organismo en cuestión. El siguiente gráfico muestra cómo, a partir de un impacto o tensión, lo frágil se rompe, lo resiliente se mantiene y lo antifrágil se torna más fuerte.

Gráfico 1. Antifragilidad versus resiliencia: explicación gráfica



Fuente: <https://tealfeed.com/antifragility-turn-business-immortal-hydra-zmljq> [consultado el 29 de agosto de 2023].

23 Bernat Puigtobella, “Más allá de la resiliencia”, en *Barcelona Metròpolis*, disponible en línea: <<https://www.barcelona.cat/bcnmetropolis/2007-2017/es/dossier/mes-enlla-de-la-resiliencia/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

Este capítulo no niega que la pandemia haya causado daño a las libertades democráticas o, en algunos casos, hasta amenazado la supervivencia misma del régimen. Al contrario: el argumento es que ese daño terminó, más que debilitando, fortaleciendo la democracia, así como los desgarros musculares que ocurren en la práctica rutinaria del deporte robustecen el cuerpo y mejoran el desempeño del atleta. Como afirmaba el filósofo argentino Aldo Rico: entrenamiento duro, combate fácil.

Solo la evolución de los acontecimientos podría probar si la hipótesis de la antifragilidad democrática ante la pandemia era correcta.

#### 4. LOS HECHOS: LA DEMOCRACIA CONTRAATAACA

Hasta la década de 1980, las democracias morían de golpe. Literalmente. Hoy no: ahora mueren de a poco, con lentitud. Se desangran entre la indignación del electorado y la acción corrosiva de los demagogos. Buceando en la historia, Levitsky y Ziblatt notan que lo que ocurre en nuestros días no sucede por primera vez: antes de morir de golpe, las democracias también morían desde dentro, de a poco.<sup>24</sup> Los espectros de Mussolini y Hitler recorren su libro de 2018, *Cómo mueren las democracias*, como ejemplo de que la democracia está siempre en construcción y que las elecciones que la edifican también pueden demolerla.

Con Leiv Marsteintredet, realizamos un estudio al que titulamos, parafraseando un texto clásico de David Collier y Steve Levitsky, “Golpes con adjetivos”.<sup>25</sup> En él observamos que, aunque los golpes de Estado suceden cada vez con menos frecuencia, el concepto es cada vez más utilizado. ¿A qué se debe este desfasaje entre lo que observamos y lo que nombramos? Identificamos tres causas. La primera es que, aunque los golpes son más infrecuentes, la inestabilidad política no lo es: en América Latina, varios presidentes vieron su mandato interrumpido en los últimos treinta años. Autores como Pérez Liñán demostraron que las causas son distintas y las consecuencias también: ahora, aunque los presidentes caigan, la democra-

24 Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, Buenos Aires, Ariel, 2018.

25 Leiv Marsteintredet y Andrés Malamud, “Coup with adjectives: Conceptual stretching or innovation in comparative research?”, en *Political Studies*, vol. 68, N° 4, 2020, pp. 1014-1035.

cia se mantiene.<sup>26</sup> Sin embargo, la inercia lleva a usar la misma palabra, como si Augusto Pinochet y Michel Temer encarnaran el mismo fenómeno. La segunda causa es lo que en psicología se llama “cambio conceptual inducido por la prevalencia”, un fenómeno que consiste en expandir la cobertura de un concepto cuando su ocurrencia se torna menos frecuente. Una forma más intuitiva de denominar a este fenómeno es inercia. La tercera causa es la instrumentación política: a quienes sufren la inestabilidad les sirve presentarse como víctimas de un golpe y no de su propia incompetencia o de un procedimiento constitucional como el juicio político. El contraste entre los golpes actuales y los golpes clásicos es tan evidente que hacen falta adjetivos para disimularlo.

Los conceptos de “muerte lenta de la democracia” y “golpes con adjetivos” nos exigen dos esfuerzos aparentemente contradictorios: precisar mejor los conceptos y respaldarlos empíricamente. Felizmente, esto es lo que se hizo en dos de los mejores análisis disponibles sobre la gestión de la pandemia en los países democráticos.

En su investigación global de 106 países, Ginsburg y Versteeg encontraron que solo una minoría invocó poderes de emergencia durante la crisis, ya que la legislación ordinaria alcanzó para hacerle frente.<sup>27</sup> Y cuando esos poderes se invocaron, los frenos y contrapesos funcionaron: los parlamentos se involucraron directamente en el 64% de los casos, las cortes en el 41% (y en el 55% de las democracias) y las unidades subnacionales en el 34%. En resumen, en el 82% de los casos intervino al menos uno de los tres actores para ponerle límites al ejecutivo.

También Bar-Siman-Tov investigó la actividad parlamentaria y la supervisión legislativa durante la primera etapa de la pandemia en veintiséis democracias de Europa, América del Norte, Asia, Israel y Australia.<sup>28</sup> Sus hallazgos corroboran que la mayoría de los parlamentos siguió funcionando, y que su rol fue crucial tanto en la supervisión del ejecutivo como en la protección de los valores constitucionales y democráticos.

Una conclusión preliminar es que, aunque el proceso de autocratización preexistente se mantuvo durante 2020, también se manifestó un reflujo

26 Aníbal Pérez Lián, *Juicio político al presidente y la nueva estabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.

27 Tom Ginsburg y Mila Versteeg, *op. cit.*

28 Ittai Bar-Siman-Tov, ‘Parliamentary activity and legislative oversight during the coronavirus pandemic – a comparative overview’ (2020) Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper 20-06, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3566948](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3566948)> [consultado el 3 de marzo de 2022].

prodemocrático en algunos países. Los datos de V-Dem así lo muestran incluso en su informe más catastrofista (“Autocratization turns viral”), como puede verse en las dos tablas a continuación.<sup>29</sup>

Tabla 1. Los 10 países de mayor autocratización en 2010-2020

	CHANGE	LDI 2010	LDI 2020	REGIME TYPE 2010	REGIME TYPE 2020
1 Poland	-0.34	0.83	0.49	Liberal Democracy	Electoral Democracy
2 Hungary	-0.32	0.68	0.37	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
3 Turkey	-0.29	0.40	0.11	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
4 Brazil	-0.28	0.79	0.51	Electoral Democracy	Electoral Democracy
5 Serbia	-0.27	0.51	0.24	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
6 Benin	-0.26	0.55	0.29	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
7 India	-0.23	0.57	0.34	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
8 Mauritius	-0.23	0.73	0.50	Liberal Democracy	Electoral Democracy
9 Bolivia	-0.18	0.41	0.231	Electoral Democracy	Electoral Autocracy
10 Thailand	-0.17	0.34	0.17	Electoral Autocracy	Closed Autocracy

Tabla 2. Los 10 países de mayor democratización en 2010-2020

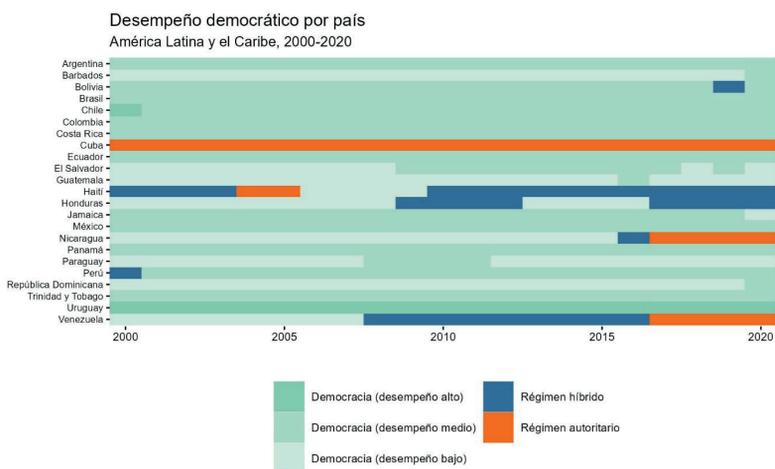
	CHANGE	LDI 2010	LDI 2020	REGIME TYPE 2010	REGIME TYPE 2020
1 Tunisia	0.54	0.10	0.64	Electoral Autocracy	Electoral Democracy
2 Armenia	0.41	0.19	0.60	Electoral Autocracy	Electoral Autocracy
3 The Gambia	0.30	0.12	0.42	Electoral Autocracy	Electoral Democracy
4 Myanmar	0.24	0.03	0.27	Closed Autocracy	Electoral Autocracy
5 Niger	0.21	0.18	0.39	Closed Autocracy	Electoral Democracy
6 Madagascar	0.18	0.09	0.27	Closed Autocracy	Electoral Autocracy
7 Ecuador	0.18	0.31	0.48	Electoral Democracy	Electoral Democracy
8 Fiji	0.17	0.11	0.28	Closed Autocracy	Electoral Autocracy
9 Georgia	0.15	0.36	0.51	Electoral Democracy	Electoral Democracy
10 Sri Lanka	0.14	0.24	0.38	Electoral Autocracy	Electoral Democracy

En lo que respecta a América Latina, V-Dem identificaba a dos países en proceso de autocratización (Brasil y Bolivia) y uno en proceso de democratización (Ecuador). A fines de 2020, sin embargo, elecciones generales en Bolivia permitieron la restauración de la democracia interrumpida en 2019. De ese modo, el segundo año pandémico inició con más países lati-

29 V-Dem Institute, “Autocratization turns viral”, Democracy Report 2021, disponible en línea: <[https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr\\_2021.pdf](https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf)> [consultado el 3 de marzo de 2022].

noamericanos democratizándose que autocratizándose. El informe del IDEA sobre la democracia en tiempos de crisis, aunque mantiene el tono de queja y acentúa que la calidad democrática se ha resentido, coincide cuantitativamente con el análisis precedente: en 2020, solo una democracia latinoamericana empeoró visiblemente su desempeño (El Salvador), mientras que dos lo mejoraron (República Dominicana y Ecuador).<sup>30</sup>

Gráfico 2.



Fuente: IDEA Internacional, The Global State of Democracy Indices v. 5.1 [Índices de El estado de la democracia en el mundo v. 5.1] (2021). <<https://www.idea.int/gsoi-indices/dataset-resources>>

El informe del IDEA va aún más allá:

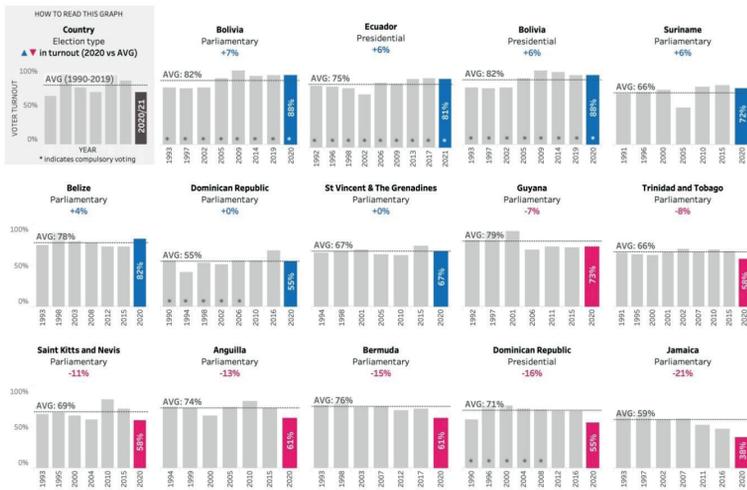
La protesta cívica está viva y coleando. Los movimientos prodemocráticos le han puesto el pecho a la represión en todo el mundo, y movimientos sociales globales han emergido para enfrentar el cambio climático y las desigualdades raciales. A pesar de las restricciones, más de tres cuartos de los países experimentaron protestas durante la pandemia. Muchas democracias se mostraron resilientes, introduciendo o expandiendo innovaciones democráticas y adaptando sus prácticas e instituciones en tiempo récord. Por todos lados, distintos países activaron

30 IDEA, 'Las Américas: Democracia en tiempos de crisis', disponible en línea: <<https://www.idea.int/gsoi/las-americas>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

mecanismos especiales para permitir que sus ciudadanos participasen en elecciones aun en condiciones sumamente complicadas.<sup>31</sup>

Si la resistencia a la concentración del poder fue el primer indicio de resiliencia democrática, el segundo fue, como recién mencionado, la manutención de los procesos electorales. Aunque algunas elecciones debieron ser postergadas por el pico pandémico, no fueron canceladas. Más notable aún, según mostró un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en febrero de 2021, la participación promedio en América Latina y el Caribe no decreció en 2020 (véase gráfico).<sup>32</sup>

**Gráfico 3. Participación electoral en América Latina y el Caribe durante la etapa inicial de la pandemia**



31 The Living Library, “The Global State of Democracy Report 2021”, disponible en línea: <<https://thelivinglib.org/the-global-state-of-democracy-report-2021/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

32 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en línea: <<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/the-virus-and-the-votes-how-is-covid-19-changing-voter-turnout-.html>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

Las elecciones no fueron ceremoniales, sino que los gobiernos fueron efectivamente juzgados por su desempeño. En buena parte del mundo, los oficialismos acabaron recompensados cuando implementaron buenas políticas sanitarias o de mitigación del daño. América, sin embargo, fue el único continente en que perdieron más oficialismos de los que ganaron. Considerando que, fuera de Europa del Este, América fue la región que peor enfrentó la pandemia (a juzgar por muertos per cápita), la democracia funcionó como mecanismo de rendición de cuentas y castigó la incompetencia. En el siguiente gráfico, compilado por Facundo Cruz, puede verse el agregado de victorias y derrotas por región.<sup>33</sup>

Gráfico 4.

Según continente	Oficialismo ganó	Oficialismo perdió	Totales
América	8 (47%)	9 (53%)	17
Europa	16 (76%)	5 (24%)	21
Asia	15 (94%)	1 (6%)	16
África	19 (86%)	3 (14%)	22
Oceanía	2 (50%)	2 (50%)	4
<b>Totales</b>	<b>60 (76%)</b>	<b>20 (24%)</b>	<b>80</b>

Estos resultados confirman la antigua conclusión de Murillo, Oliveros y Vaishnav, quienes en plena ola de gobiernos de izquierda encontraron que “la responsabilización electoral todavía es el mecanismo primario de control sobre los ejecutivos en las jóvenes democracias latinoamericanas”.<sup>34</sup> El giro a la izquierda fue entonces, como la alternancia es hoy, no la expresión de una crisis sino una renovación de la democracia.

Un ulterior indicio de resiliencia es que el apoyo a la democracia no ha decrecido significativamente, pero el apoyo al populismo se ha derrumbado. En un estudio global sobre opinión pública, populismo e impacto pandémico, Foa *et al.*<sup>35</sup> encontraron que la pandemia había revertido el ascenso del populismo, reduciendo el apoyo a partidos populistas, la apro-

33 Véase Facundo Cruz, “Los oficialismos también ganan en pandemia”, en *Cenital*, 24 de junio de 2021, disponible en: <<https://cenital.com/los-oficialismos-tambien-ganan-en-pandemia/>> [consultado el 3 de marzo de 2022].

34 Maria Victoria Murillo, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav, “Electoral Revolution or Democratic Alternation?”, en *Latin American Research Review*, vol. 45, N° 3, 2010, pp. 87-114.

35 Roberto Foa, Xavier Romero-Vidal, Andrew Klassen, Joaquín Fuenzalida Concha, Marian Quednau y Lisa S. Fenner, “The Great Reset: Public Opinion, Populism, and the Pandemic”, Report Cambridge Centre for the Future of Democracy,

bación de líderes populistas y el acuerdo con actitudes populistas. Los autores identifican tres factores: la ya mencionada incompetencia demostrada por los líderes populistas, la reducción de la polarización impulsada por la crisis colectiva y la reducción de la fractura económica. La conclusión del estudio es ambigua, pero tendencialmente optimista:

Nuestros hallazgos son tranquilizadores para el futuro de la democracia occidental. En todo el mundo, la ola populista parece estar pasando. Personajes como Donald Trump ya abandonaron el cargo; otros, entre los cuales se encuentran Viktor Orbán, Recep Tayyip Erdoğan y Jair Bolsonaro, enfrentan una difícil lucha por la reelección. Aunque el apoyo a la democracia se ha debilitado y la satisfacción con la democracia permanezca frágil, el ambiente pospandémico será probablemente menos amistoso para los líderes populistas.

El costo de la incompetencia para los gobernantes que concentran el poder sin asegurar soluciones es resaltado por Levitsky y Way para explicar la derrota de Trump.<sup>36</sup> Ellos comparan la pandemia con el huracán Katrina, que develó la falta de reacción de George W. Bush deteriorando su popularidad. La desastrosa respuesta de Trump al covid, alegan, puede haber sido decisiva para perder la reelección. Tarde pero seguro, esta interpretación también llegó al sur:

Quizás inesperadamente, las democracias de América Latina y el Caribe han mostrado una resiliencia excepcional ante la pandemia. La región ha sido duramente golpeada por el covid-19, hospedando al 8% de la población mundial, pero al 19% de los casos y el 28% de las muertes, de acuerdo con las Naciones Unidas. En 2020, el desempleo subió 2,6%, el PBI bajó 7,7% y veintidós millones de personas cayeron en la pobreza. Estos resultados estremecieron la popularidad de los líderes y partidos políticos, pero no pusieron en peligro a las instituciones democráticas. De hecho, la variedad de respuestas ante la pandemia podría haber

---

disponible en línea: <[https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/The\\_Great\\_Reset.pdf](https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/The_Great_Reset.pdf)> [consultado el 1 de junio de 2022].

36 Steven Levitsky y Lucan Way, “America’s Coming Age of Instability. Why Constitutional Crises and Political Violence Could Soon Be the Norm”, en *Foreign Affairs*, 20 de enero de 2022, disponible en línea: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-01-20/americas-coming-age-instability>> [consultado el 1 de junio de 2022].

fortalecido la democracia al exponer las carencias de populistas irresponsables.<sup>37</sup>

Aunque este texto sigue acentuando el concepto de resiliencia, al mencionar la posibilidad del fortalecimiento democrático están reconociendo lo que anticipamos con Levy Yeyati al principio de la pandemia: que, a pesar del sufrimiento (o, mejor dicho, debido a él), las democracias podrían salir mejor de lo que entraron. Eso es antifragilidad.

El jurado de esta tesis todavía no se ha expedido. Hará falta al menos un año después de que se declare el fin de la pandemia para evaluar el estado de la democracia en relación con su situación prepandémica. Algo, sin embargo, ya sabemos: la democracia no colapsó ante la emergencia. Y, si la tesis de la antifragilidad se corrobora, estaremos en presencia no apenas de supervivencia sino de evolución.

## 5. CONCLUSIÓN

El saber convencional asegura que hay dos tipos de democracias: las frágiles y las robustas. Las democracias frágiles son sensibles al daño; las robustas son inmunes. Inspirado en Taleb, sugerí la existencia de un tercer grupo: las que obtienen algún beneficio del daño –siempre que el daño no las mate–.

¿Y qué tan grave fue el daño producido por la pandemia?

Hay cuatro áreas en las que el covid encontró a América Latina con “comorbilidades”: 1) el escaso acceso al capital internacional (que tiende a huir en tiempos malos); 2) el limitado espacio fiscal (debido a altos déficits y abultadas deudas públicas); 3) los mercados laborales precarios (donde los asalariados formales representan menos de la mitad de la población activa); y 4) un desencanto difuso con la democracia. Varios de estos ingredientes estaban presentes en otras regiones, pero no todos juntos.

Sobre este trasfondo, la extensión de la crisis y la dureza de la respuesta resultaban cruciales para pensar lo que seguiría. Por ejemplo, si la pandemia era larga, una cuarentena intensa y precoz que agotase el combustible

37 Richard E. Feinberg y Benjamin N. Gedan, “Latin America’s Surprisingly Resilient Democracies”, en *World Politics Review*, 12 de abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29561/across-latin-america-democracy-proves-surprisingly-resilient>> [consultado el 1 de junio de 2022].

fiscal y psicológico en la mitad de la maratón podría alimentar el descontento social en la segunda mitad. Eso fue lo que terminó aconteciendo en países como la Argentina, mientras en Brasil se observaba el efecto contrario: una disminución de apoyo al gobierno por la negación de la emergencia, y no por su exageración.

El escenario hacia fines de 2020 era preocupante: una economía que se recuperaba lenta y fragmentariamente; altas tasas de desempleo, formal u oculto; compañías zombis viviendo de créditos estatales que no pueden devolver; y una creciente dualidad del ingreso entre trabajadores formales y trabajadores precarios que dependen de la asistencia social. El temor a un tsunami populista en 2021 era entendible.

Al menos hasta hoy, ese tsunami no ocurrió. Al contrario, los meses de cuarentena y el creciente malestar económico comenzaron a mostrar el efecto opuesto. A medida que la amenaza del virus decrecía y la fatiga de la emergencia aumentaba, otras instituciones gubernamentales –y la misma ciudadanía– tendieron a sobrecompensar la concentración del poder. “Lo que no me mata me fortalece”: como un organismo biológico, la democracia puede salir fortalecida por un golpe que no logró derribarla. Quizás el mejor ejemplo sea Chile, país que entró a la pandemia detonado por el estallido social y la está dejando atrás, al parecer, con un sistema político renovado, más participativo y más inclusivo.

Dados estos desarrollos esperanzadores, ¿a qué se debe el análisis prevalecientemente negativo sobre el desempeño de las democracias durante la pandemia? Probablemente haya dos razones: la deficiente calidad de las políticas (pero no su autoritarismo) y el efecto demorado de la reacción prodemocrática.

La primera razón la propusieron tempranamente Blofield, Hoffmann y Llanos:

Cuando presidentes populistas de derecha (Brasil) o izquierda (México) niegan la seriedad de la pandemia, autoridades subnacionales y de otros estamentos buscan llenar el vacío de liderazgo –pero la implementación de las políticas se ve perjudicada. El precio será pagado por los más vulnerables.<sup>38</sup>

38 Merike Blofield, Bert Hoffmann y Mariana Llanos, “Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America”, GIGA Focus Lateinamerika, 2020, disponible en línea: <<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-67260-7>> [consultado el 1 de junio de 2022].

La segunda razón, siguiendo nuestra metáfora, se debe a que la evaluación en tiempo presente califica al ejercicio físico por el dolor muscular producido y no por el crecimiento muscular generado, que solo se torna visible posteriormente. Esto no significa que los alarmistas no hayan cumplido un rol positivo: al alertarnos sobre los riesgos que corría la democracia, quizás generaron la reacción que la salvó. El pesimismo, entonces, habrá sido un mecanismo más a través de los cuales se plasmó la antifragilidad democrática.



## **8. Representación y participación. La democracia depende del procesamiento del conflicto**

Yanina Welp<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Previo a la pandemia provocada por la propagación del covid-19, índices como V-Dem, Freedom House, *The Economist* y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por su sigla en inglés) venían dando cuenta de un declive de la democracia a nivel global que avanzaba en consonancia con el crecimiento del número de autocracias, la reducción de las libertades de expresión, de prensa y académica y la disminución del pluralismo en un número creciente de países. En 2021, varias naciones del G-20 como Brasil, India y Turquía se encontraron entre los países donde la democracia estaba disminuyendo o estaba en vías de convertirse directamente en una autocracia. Según V-Dem, el 68% de la población mundial vive bajo regímenes autocráticos (87 Estados) y la India pasa de ser la democracia más grande del planeta (1,370 millones de ciudadanos) a convertirse en una autocracia electoral.<sup>2</sup> Las democracias liberales disminuyeron de 41 países en 2010 a 32 en 2020; con solo el 14% de la población global habitando en ellas. Las democracias electorales representan 60 naciones y el 19% de la población. En América Latina, destacan Brasil como democracia en declive y Nicaragua ha caído en el grupo de autocracias en las que ya figuraban Venezuela y Cuba. Con esos antecedentes, ¿qué consecuencias produce la pandemia iniciada en 2020 sobre

1 Agradezco a Osvaldo Lazzetta, a los editores Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi y Andrés Malamud, a Alina Ripplinger y a los participantes del proyecto que motivó este libro por sus comentarios a versiones previas de este trabajo. Felipe Galli (UBA, Carta Política) colaboró con la recogida de datos.

2 V-DEM Institute, *Democracy report 2021*.

las democracias latinoamericanas? Para abordar esta cuestión, primero se deben establecer las variables o dimensiones que explican la fortaleza de la democracia.

La propuesta que se presenta en estas páginas asume que los indicadores de desempeño institucional y la vigencia del Estado de derecho son pilares fundamentales de la democracia, necesarios e indispensables, pero no suficientes. La mirada excesivamente centrada en el desempeño institucional (competencia electoral, *checks and balances*, libertad de expresión, etc.) ignora o minusvalora otros aspectos indispensables para el sostenimiento del sistema, mientras postula como objetivo último lo que sería más oportuno abordar como una de las consecuencias esperadas. Por lo dicho, la tesis principal de este trabajo afirma que la adecuada conexión entre *representación* y *participación* permite dar cuenta de la fortaleza del sistema político, de su capacidad de canalizar el conflicto sistémicamente y tolerar las crisis (incluso crisis de gobernabilidad, como la interrupción presidencial) sin rupturas institucionales, en tanto genera las condiciones para un diseño más satisfactorio de las políticas públicas. Esta relación manifiesta la confianza en la política, en las instituciones y en los partidos, entre otros; permite observar la permeabilidad o apertura del sistema a las demandas sociales y la adecuación de las políticas públicas y del andamiaje institucional. Es en esta relación donde deben buscarse las claves para anticipar problemas y soluciones.

El foco, en consecuencia, está puesto sobre el vínculo entre, por un lado, las características de la representación y las dinámicas de canalización del conflicto en países que muestran diversidad con respecto a la pervivencia de viejos y nuevos partidos y su posicionamiento en el sistema político y, por otro lado, las características de la participación, que dan cuenta de la capacidad organizativa de la sociedad civil, pero también de la apertura del sistema y fortaleza del tejido social. Para testar y profundizar en el argumento se analizan los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. La primera discute las tres dimensiones propuestas: el desempeño institucional, el estado de la representación y las características de la participación. Luego se presenta brevemente la metodología y selección de casos. A continuación, se analizan los casos y, finalmente, se plantean las conclusiones.

## 2. LAS INSTITUCIONES, LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

### 2.1. *El desempeño institucional*

Los primeros indicadores desarrollados para evaluar la interacción entre pandemia y democracia resultan abiertamente limitados. Por ejemplo, *The Economist* (2021) publicó un, en apariencia, desolador registro del retroceso de las libertades que no era más que la consecuencia obvia de las limitaciones a la movilidad y la reunión de personas aprobadas para contener la propagación del virus. En buena parte de los países, estas decisiones fueron tomadas en el marco de la ley y con el apoyo de parlamentos y/o cortes constitucionales en un contexto en que había un elevado nivel de incertidumbre sobre las estrategias sanitarias a desarrollar para proteger a la población. Por su parte, V-Dem creó el índice *Pandemic backsliding* para evaluar hasta qué punto los gobiernos habían violado los estándares establecidos en sus disposiciones de emergencia para dar respuesta a la pandemia, identificando violaciones en un número importante de países.<sup>3</sup> En la misma línea se movió el indicador de Freedom House *Democracy under Lockdown* (2020).

Sin negar los déficits institucionales observados y considerando la excepcionalidad de la situación, cabe preguntarse por el valor de estas aproximaciones para evaluar las tendencias de mediano y largo plazo. Los ejemplos señalados ponen sobre la mesa tres aspectos críticos: primero, el cortoplacismo de las miradas –solo se observa lo inmediato, como si la situación fuera una foto cuando es una película–; segundo, su superficialidad –implementados en confrontación con un patrón ideal difícilmente útil para la observación de una situación excepcional como la generada por la pandemia y restringidos a una serie de indicadores de “fácil” medición para generar *rankings*– y, tercero, sus limitaciones –esta crítica no es nueva pero gana especial relevancia en este contexto excepcional: el apego a indicadores de desempeño institucional sin contemplar los efectos sobre la democracia de otros parámetros, como la provisión de bienestar y relacionales, la cohesión social, la confianza institucional, etc.–.

Se trata, entonces, de reformular el punto de vista, pero no hace falta inventar nada nuevo. Los politólogos Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter argumentaron que el principio rector de la democracia es el de

3 V-DEM, *Pandemic backsliding*, disponible en línea: <<https://www.v-dem.net/en/our-work/research-projects/pandemic-backsliding/>>.

la ciudadanía.<sup>4</sup> Esto implica tanto el derecho a ser tratados como seres humanos por otros e incluidos en la consideración de las decisiones colectivas, como la obligación de quienes las implementan de ser accesibles y responder por igual a todos los miembros del sistema político. Este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las propuestas resultantes de la deliberación entre iguales y a los gobernantes el derecho a actuar con autoridad (aplicando medidas coercitivas si es necesario) para promover la efectividad de las decisiones y proteger el sistema político de cualquier amenaza a su supervivencia. Todos sabemos que estas expectativas distan de su cumplimiento efectivo pero, sin embargo, sigue siendo un objetivo democrático fundamental y la distancia a la que se ubique el sistema político de cumplir con este debe ser considerada en un análisis de la fortaleza democrática. Esto es algo que los indicadores centrados en la *performance* institucional no reflejan (la experiencia chilena, liderando *rankings* y derivando en el estallido de 2019 da cuenta de esta limitación del análisis basado en *rankings*).

Juan Linz y Alfred Stepan señalaron, observando las primeras décadas de la restauración de la democracia, que el andamiaje institucional no era suficiente.<sup>5</sup> Para Linz y Stepan, en países con graves problemas sociales y económicos en los que grandes sectores de la población viven en condiciones desfavorecidas, una democracia que no lleve a cabo importantes cambios socioeconómicos en poco tiempo se verá desafiada por el descontento de las comunidades, e incluso por conflictos que pueden derivar en violencia. Es por eso que los problemas de institucionalización de la democracia pueden separarse de los resultados del sistema en términos de bienestar económico y social para la comunidad. La distancia entre los procedimientos y los resultados funciona analíticamente, pero también puede proponerse que sociedades con sistemas de representación y participación más aceitados y extendidos en la comunidad política ofrecen mejores condiciones para que las políticas generadas sostengan el acuerdo democrático entre gobierno y sociedad y se ajusten mejor a las demandas de sociedades plurales.

4 Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1986.

5 Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

## 2.2. *El estado de la representación*

El estado de la representación se puede comprender como un resultante de la relación entre los incentivos que producen las instituciones, las prácticas políticas que pueden catapultar o canalizar las crisis y la relación entre autoridades y ciudadanía. La pregunta central que emerge en América Latina al considerar los efectos de la pandemia sobre la democracia refiere a posibles efectos sobre la gobernabilidad. Los países de la región son diversos, pero presentan algunos elementos en común en lo que hace a la experiencia de la colonización y sus legados, la dependencia de las materias primas y los mercados globales y sus configuraciones institucionales. Sobre esto último, el elemento destacado es la adopción del presidencialismo, que se ha asociado (no sin considerable discusión) con la fragilidad y la vulnerabilidad, primero con los golpes militares y posteriormente con las presidencias interrumpidas.

Tras la recuperación de la democracia, en la mayoría de los países latinoamericanos los militares “volvieron a sus cuarteles”.<sup>6</sup> Sin embargo, como han analizado Kathryn Hochstetler y Aníbal Pérez-Liñán, las presidencias interrumpidas han supuesto una nueva fuente de inestabilidad.<sup>7</sup> Los contextos en que se producen estas interrupciones suelen tener como telón de fondo las crisis económicas y como artífices a las oposiciones apoyadas por sectores más o menos amplios de la sociedad. El detonante suele ser un escándalo, que desencadena las reacciones que conducen a la caída del gobierno, sea por la acción de las protestas populares y/o por el juicio político. Más allá de cierta diversidad en los patrones comparados, es evidente que esta forma de inestabilidad menos vinculada al golpe de Estado (aunque estos también se han evidenciado, en casos como el de Honduras

6 Una buena noticia que debe ser rápidamente matizada por el fortalecimiento del poder militar en muchos países de América Latina del que vienen dando cuenta diversas investigaciones. Véase a modo de ejemplo Rut Diamint, “Militarización, pandemia y democracia”, en *Friedrich Ebert Stiftung*, noviembre de 2020, disponible en línea: <[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/139760/CONICET\\_Digital\\_Nro.03f23976-8b81-4724-bfid-a4435371222d\\_A.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/139760/CONICET_Digital_Nro.03f23976-8b81-4724-bfid-a4435371222d_A.pdf?sequence=2)> [consultado el 23 de marzo de 2022], y “Nueva ola de golpes militares en América Latina”, en *Agenda Pública*, 7 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://agendapublica.es/nueva-ola-de-golpes-militares-en-america-latina/>> [consultado el 4 de marzo de 2022].

7 Kathryn Hochstetler, “Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in south”, en *Comparative Politics*, vol. 38, N° 4, 2006, pp. 401-418. Aníbal Pérez Liñán, *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

en 2008 y Bolivia en 2019)<sup>8</sup> que a la crisis institucional se ha hecho muy presente en la región. Se registraron veintitrés interrupciones de gobiernos por crisis políticas entre 1985 y 2020 en nueve países (tabla 1).

**Tabla 1.** Presidencias interrumpidas por crisis político-institucionales

Año	País	Presidente	Razón
1985	Bolivia	Hernán Silas Suazo	Renuncia
1989	Argentina	Raúl Alfonsín	Entrega anticipada del mando
1992	Brasil	Fernando Collor de Mello	<i>Impeachment</i>
1993	Guatemala	Jorge Serrano Elías	Renuncia
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	<i>Impeachment</i>
1997	Ecuador	Abdalá Bucaram	<i>Impeachment</i>
1999	Ecuador	Jamil Mahuad	Golpe de Estado
1999	Paraguay	Raúl Cubas Grau	<i>Impeachment</i>
2000	Perú	Alberto Fujimori	<i>Impeachment</i> / Renuncia
2001	Argentina	Fernando de la Rúa	Renuncia
2001	Argentina	Adolfo Rodríguez Saá	Renuncia*
2003	Argentina	Eduardo Duhalde	Renuncia
2003	Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renuncia
2005	Bolivia	Carlos Mesa	Renuncia
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	<i>Impeachment</i>
2009	Honduras	Manuel Zelaya	Golpe de Estado
2012	Paraguay	Fernando Lugo	<i>Impeachment</i>
2015	Guatemala	Otto Pérez Molina	<i>Impeachment</i>
2016	Brasil	Dilma Rouseff	<i>Impeachment</i>
2018	Perú	Pedro Pablo Kuczynski	<i>Impeachment</i> / Renuncia
2019	Bolivia	Evo Morales	Golpe de Estado
2020	Perú	Martín Vizcarra	<i>Impeachment</i>
2020	Perú	Manuel Merino	Renuncia

Fuente: elaboración propia.

\* Cinco presidencias se sucedieron en la Argentina tras la renuncia de Fernando de la Rúa.

8 Véase Leiv Marsteintredet y Andrés Malamud, “Coup with adjectives: Conceptual stretching or innovation in comparative research?”, en *Political Studies*, vol. 68, N° 4, 2020, pp. 1014–1035.

¿Qué consecuencias puede producir la situación generada por la pandemia sobre la gobernabilidad? Es muy relevante considerar que las crisis económicas y la dependencia de los mercados externos han sido el trasfondo más frecuente para la inestabilidad, como han analizado Daniela Campello y César Zucco.<sup>9</sup> Considerando que las crisis institucionales recurrentes tienen efectos sobre la gobernabilidad y la gobernanza, esta podría ser una fuente de erosión democrática. Para analizarlo, cabe observar cómo se ha dado la gestión en términos de coordinación con otros actores y cómo se han comportado las oposiciones.

### 2.3. *Las características de la participación*<sup>10</sup>

La participación es un aspecto no suficientemente considerado al analizar las capacidades de la democracia, y normalmente se limita al enfoque electoral. En este trabajo lo abordamos en relación con el desencanto manifiesto y a su traducción en la arena política: a través de los partidos, a través de la movilización social u optando por la abstención. La representación, entendida como la fortaleza de los partidos, su capacidad de sobrevivir no solo como aparatos electorales y eventualmente de gobierno sino también como articuladores entre las expectativas ciudadanas y la gestión de lo público, es fundamental. Pero no basta, también la participación es clave y debe analizarse de forma sistémica y relacional. La ampliación de la participación ha estado marginada en la región al espacio local y confinada a la discusión sobre el populismo y el autoritarismo. Al incorporarse se ha hecho con apelaciones amplias, un tanto vagas, sin realmente proponer unos mecanismos específicos que puedan materializarla, como

9 Daniela Campello y César Zucco, *The Volatility Course. Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

10 Algunas de las ideas que se presentan a continuación estuvieron inspiradas en una serie de conversaciones que coordinamos con Daniela Campello tituladas “La política latinoamericana durante la pandemia”, y que contaron con la participación de expertas y expertos residentes en los países analizados en cada ocasión. El evento se realizó con el apoyo de la Red de Politólogas y el Albert Hirschman Centre on Democracy, entre otras instituciones. Véase Albert Hirschman Centre on Democracy, “Latin American Politics in the Pandemic”, en *Geneva Graduate Institute*, 1 de diciembre de 2020, disponible en línea: <<https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/latin-american-politics-pandemic>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

expresa la Carta Democrática<sup>11</sup> o como también ejemplifica el último informe de IDEA, donde las principales recomendaciones refieren a cambios legales que no incluyen la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana.

En su vertiente formal, los mecanismos de participación ciudadana pueden operar abriendo la agenda a nuevas políticas y vetando políticas impopulares, que puede tener efectos positivos al obligar a los representantes a convencer sobre la necesidad de las decisiones tomadas.<sup>12</sup> De lo que se trata es de cambiar los incentivos que rigen actualmente la disputa política (que llevan a la campaña permanente en lugar de mejorar la gobernanza). La capacidad de organización también tiene efectos positivos al generar una base para la organización social que puede amortiguar las crisis aportando soluciones allí donde el Estado no llega y sosteniendo la relación con lo público a través de la política, lo que en un nivel muy básico contribuye a impedir la anomia.<sup>13</sup>

11 Sin negar su valor como punto de partida, representativo de lo dicho es la Carta Democrática Interamericana de 2001, que postula en su artículo 6 que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. El no avanzar el debate en cómo se debería concretar esta participación (contrario a lo que ocurre con la competencia electoral por cargos) deja abierta una veta por la que se ha colado una espúrea discusión sobre la participación democrática de lo que es emblema el modelo cubano de centralismo democrático (“participatory authoritarianism”). En lo que hace a la defensa de la democracia, la Carta Democrática aparece también como una expresión de deseos más que como un mecanismo potente para prevenir el declive. Como se señala en el informe de IDEA, esta se activa cuando ya es demasiado tarde, como muestra la actual situación en Nicaragua.

12 Alicia Lissidini, “Direct democracy in Uruguay and Venezuela: New voices, old practices”, en Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *New institutions for participatory democracy in Latin America. Voice and consequence*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 149-179.

13 Los trabajos de Juan Carlos Torre son inspiradores de la línea argumental planteada. Véase Juan Carlos Torre, “De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico”, en *Desarrollo Económico*, vol. 59, N° 228, 2019, pp. 165-200, disponible en línea: <<https://www.jstor.org/stable/26902772>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

### 3. METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS

El propósito de esta investigación es identificar las consecuencias de la pandemia sobre la democracia observando la combinación de respuestas institucionales (estados de excepción, etc.) y sus efectos e interrelación con la representación y la participación. Se propone como hipótesis que en países con credenciales democráticas previas al estallido de la pandemia las consecuencias serán más evidentes en la capacidad de los sistemas políticos de gestionar el conflicto social (cuya emergencia se prevé, considerando la crisis económica) que en la erosión institucional derivada de la gestión de la crisis sanitaria. El foco, en consecuencia, está sobre las dinámicas de canalización del conflicto.

Se examinan cuatro casos que presentan diferencias marcadas en lo que hace a los dos ejes propuestos, representación y participación. Uruguay muestra un sistema de partidos institucionalizado, alta capacidad de organización de la sociedad civil y regulación de mecanismos de democracia directa. Argentina tiene un sistema de partidos institucionalizado y alta capacidad de organización de la sociedad civil, pero no regula mecanismos de democracia directa. Chile es un caso especial de rápida erosión del sistema de partidos y creciente movilización social hasta el estallido de 2019, que genera el marco inmediato prepandemia. Perú, finalmente, es un caso donde ambas variables, tanto la representación como la participación, son débiles.

Los casos serán analizados considerando las variables institucionales (las calificaciones otorgadas por V-Dem, Freedom House y *The Economist*); los vinculados a la gestión de gobierno y nivel de conflicto político (declaración de estados de excepción, gobierno por decreto, coordinación con subniveles de gobierno, acciones judiciales, etc.) y articulación estado-gobierno-sociedad (a observar en la estabilidad o crisis de gobierno, resultados electorales, registro de protestas, etc.)

### 4. ANÁLISIS

#### 4.1. *No hubo concentración de poder*

A pesar de lo que sugerían los primeros reportes elaborados de V-Dem, Freedom House o *The Economist*, el análisis del desempeño institucional durante la pandemia sugiere que no habrá consecuencias de calado que afecten a las instituciones garantes de la democracia que deriven más o

menos linealmente de las decisiones tomadas durante la emergencia.<sup>14</sup> Los casos en los que se centra este estudio muestran variaciones leves (véase tabla 2). IDEA señaló en su informe 2021 que hubo un marcado deterioro de los derechos fundamentales –en especial con relación al indicador de libertades civiles– y, entre otros, una mayor concentración de potestades en el Poder Ejecutivo que debilita la división de poderes y embestidas frecuentes a la independencia del Poder Judicial y a los órganos de control del Estado.<sup>15</sup> El IDEA señala, sin embargo, que “la mayoría de las democracias de la región han desplegado una gran resiliencia frente a los efectos disruptivos de la pandemia”.

**Tabla 2.** Calificación de la democracia en Argentina, Chile, Perú y Uruguay (2019-2020)

País	<i>The Economist</i>		V-Dem		Freedom House	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Argentina</b>	7,02 (DD)	6,95 (DD)	0,63 (44)	0,67 (39)	84/100 (F)	84/100 (F)
<b>Chile</b>	8,08 (DP)	8,28 (DP)	0,76 (25)	0,76 (25)	94/100 (F)	93/100 (F)
<b>Perú</b>	6,60 (DD)	6,53 (DD)	0,67 (40)	0,69 (36)	73/100 (F)	71/100 (PF)
<b>Uruguay</b>	8,38 (DP)	8,61 (DP)	0,78 (19)	0,80 (16)	98/100 (F)	98/100 (F)
<b>Promedio</b>	7,52 (DD)	7,59 (DD)	0,71	0,73	87,3	86,5

Fuente: elaboración propia basada en los indicadores citados.

Según *The Economist*, Chile mejoró sus posiciones, algo controvertido considerando lo conflictiva que ha sido la gestión y el fuerte rechazo al gobierno durante todo el período.<sup>16</sup> También es polémica la buena calificación de

14 Los países que muestran señales de declive democrático (El Salvador, Brasil, México) o abierta caída o permanencia en el autoritarismo (Nicaragua, Cuba, Venezuela, Haití) no han cambiado tendencias debido a la pandemia, ni siquiera es evidente que las hayan acelerado. Así, no parece haber novedades sino profundización de los patrones previos.

15 Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, *El estado de la democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de crisis*, Estocolmo, IDEA, 2021, disponible en línea: <<https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf>>.

16 Valeria Palanza y Magda Cottet, “Sobre llovido, mojado: El impacto del coronavirus en el Chile post-estallido”, 2020, disponible en línea: <<https://pex-network>>.

Uruguay, ya que sería el único de los países abordados en que se “aprovechó” la pandemia para pasar por un procedimiento de urgencia un paquete de medidas no directamente vinculadas con la pandemia, algo ignorado por el indicador (las medidas no apuntaban a cambiar la distribución de poder político sino más bien el modelo de bienestar).<sup>17</sup> La medición desagregada de *The Economist* (véase tabla 3) deja mayores dudas sobre la relevancia y rigurosidad de lo que se está midiendo. Por ejemplo, Chile vive apenas un leve declive en lo que refiere a libertades civiles a pesar de las graves violaciones a los derechos humanos reportadas por numerosos observadores internacionales, como Human Rights Watch.<sup>18</sup> Otro tanto puede decirse del funcionamiento del gobierno, que pone en situación similar a Argentina y Perú a pesar de que el primer país desplegó con mayor eficacia sus capacidades estatales para la gestión de la pandemia y posteriormente para la vacunación. En cualquier caso, más allá de las discusiones sobre los indicadores, lo que miden y cómo lo miden, y pese a la alarma inicial, estos no registran cambios que den sustento al alarmismo y a los titulares catastróficos que circularon durante 2020 en relación con este tema.

**Tabla 3.** La calidad de la democracia según *The Economist*

País	Elecciones y pluralismo		Funcionamiento del gobierno		Participación política		Cultura democrática		Libertades civiles		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Argentina	9,17	9,17	5,36	5,36	6,11	6,67	6,25	5,63	8,24	7,94	7,02	6,95
Chile	9,58	9,58	8,57	8,21	5,00	6,67	8,13	8,13	9,12	8,82	8,08	8,28
Perú	9,17	8,75	5,00	5,36	5,56	5,56	5,63	5,63	7,65	7,35	6,60	6,53
Uruguay	10,00	10,00	8,57	8,57	6,11	6,67	7,50	8,13	9,71	9,71	8,38	8,61

Fuente: elaboración propia con datos de *The Economist*.

En la mayoría de los países se han declarado estados de excepción, alarma o emergencia (Uruguay como notable excepción), concentrando el poder

*com/2020/08/20/sobre-llovido-mojado-el-impacto-del-coronavirus-en-el-chile-post-estallido/*.

17 Véase Yanina Welp, “Uruguay, no todo lo que reluce es oro”, en *Agenda Pública*, 26 de agosto de 2020, disponible en línea: <<https://agendapublica.es/uruguay-no-todo-lo-que-reluce-es-oro/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

18 Véase Human Rights Watch, “Chile – Eventos de 2019”, disponible en línea: <<https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336397>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

en los Ejecutivos y dando protagonismo a los militares en una región sensible al pasado dictatorial de muchos países. Pero estos estados de excepción o alarma, en general, se declararon dentro de los marcos legales. La violencia institucional ha sido un problema de calado –en especial, en países como Panamá o Paraguay– pero ha afectado también a otros que dejaron la supervisión del cumplimiento de medidas en manos de los militares.<sup>19</sup> Los parlamentos cerraron de manera temporal y se suspendieron procesos electorales, pero rápidamente volvieron a funcionar y en ninguno de los casos analizados se observó un avance que pueda definirse como autoritario.<sup>20</sup> Una consecuencia inmediata de la situación fue el aumento de la popularidad de casi todos los presidentes, probablemente relacionado con el discurso de una nación unida contra la adversidad, también llamado efecto “*Rally ‘round the flag’*”.<sup>21</sup> Sin embargo, esto declinó luego y/o quedó matizado por las dinámicas políticas preexistentes, entre gobiernos y oposiciones. La tabla 4 plasma la detección del primer caso y las medidas tomadas. Uruguay fue el único país en que no se declaró el estado de alarma. En todos, aunque con diferentes extensiones, hubo cierre de escuelas y de fronteras.

**Tabla 4.** La gestión de la pandemia

Fechas	Argentina	Chile	Perú	Uruguay
Detección del primer caso	3 de marzo de 2020	3 de marzo de 2020	6 de marzo de 2020	13 de marzo de 2020

- 19 Véase el informe de Amnistía Internacional, “Informe anual de Amnistía Internacional: la pandemia profundizó la desigualdad, el abandono estatal y la violencia institucional”, 2021, disponible en línea: <<https://amnistia.org.ar/informe-anual-de-amnistia-internacional-la-pandemia-profundizo-la-desigualdad-el-abandono-estatal-y-la-violencia-institucional/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].
- 20 Véanse los reportes de Pex para cada país. Perú por Milagros Campos, Chile por Valeria Palanza y Magda Cottet, Uruguay por Daniel Chasquetti y Argentina por la autora. PEX, “Presidents’ responses, and institutional consequences”, 2020, disponible en línea: <<https://pex-network.com/category/special-reports/sr-2-coronavirus-outbreak-and-presidents-responses-special-reports/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].
- 21 Ana S. Cardenal *et al.*, “Divided we trust? The role of polarization on rally-around-the-flag effects during the COVID–19 crisis”, en Peter van Aelst y Jay Blumler (eds.), *Political communication in the time of coronavirus*, Nueva York, Routledge, 2021, pp. 157-173.

Cuarentena nacional total	Sí	No	Sí	No
Cuarentenas implementadas a nivel local	Sí	Sí	Sí	No
Estado de excepción/ similar	Sí	Sí	Sí	No
Cierre de fronteras	26 de marzo de 2020	16 de marzo de 2020	16 de marzo de 2020	1 de abril de 2020

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes.

#### 4.2. Representación y gobernabilidad: ¿peligro de ruptura?

En Argentina, se anunciaron las primeras restricciones el 14 de marzo (cierre de escuelas). El 19 de marzo se declaró el estado de alarma (ley 27287). Las provincias fueron activas en tomar medidas.<sup>22</sup> A nivel nacional, las cuarentenas –que en total tuvieron una duración de 8 meses y 17 días– fueron establecidas por decreto de necesidad y urgencia. En cuanto al parlamento, la crisis sanitaria estalló tan solo días después de que comenzara el período de sesiones ordinarias del Congreso, que recién pudo celebrar su primera sesión virtual el 20 de mayo de 2020, en la cual se dio aval constitucional a las medidas de restricción y a varios decretos presidenciales. En un principio la popularidad del presidente creció mucho.<sup>23</sup> Aunque gobernó por la vía del decreto, fue respaldado por gobernadores e intendentes. Al tiempo que se avanzaba en la cuarentena y comenzaban a vislumbrarse los efectos de la crisis, comenzaron a agrietarse las relaciones

22 El gobierno provincial de Tierra del Fuego fue el primero en instaurar una cuarentena (16 de marzo). Chaco, Misiones, Salta, Jujuy, Mendoza y Tierra del Fuego cerraron sus fronteras el 18 de marzo. El 19 de marzo, finalmente, Alberto Fernández impuso por decreto la cuarentena obligatoria, la cual fue prorrogada varias veces. Esta como tal llegó a su fin gradualmente desde el 6 al 29 de noviembre de 2020, y pasó a la etapa del distanciamiento social. Hubo un aumento de restricciones durante la segunda ola (de abril a octubre de 2021) pero un cierre como tal solo tuvo lugar entre el 22 y el 31 de mayo.

23 Véase la Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública-Universidad de San Andrés. Para una breve reseña, véase Diego Reynoso, “Argentina: la aprobación presidencial en la montaña rusa”, en *Agenda Pública*, 16 de abril de 2021, disponible en línea: <<https://agendapublica.es/argentina-aprobacion-presidencial-en-la-montana-rusa/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

y surgieron conflictos a diferentes niveles, tanto entre gobierno locales como entre gobiernos locales y el nacional. Particularmente intensa fue la tensión entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional en relación con el cierre de las escuelas. Más tarde el conflicto se hizo evidente incluso dentro de la coalición de gobierno.

En Chile, la primera prohibición de eventos públicos masivos se emitió el 14 de marzo, aunque las protestas impidieron su cumplimiento. El “estado de catástrofe” se declaró el 18 de marzo. Este fue prorrogado cada noventa días vía decreto hasta llegar al año (cuando vence el plazo a partir del cual la prórroga de este estado solo puede ser concedida por el Congreso). Fue prorrogado por el Congreso y venció formalmente el 30 de septiembre de 2021. Su duración total fue de un año, seis meses y doce días. La gestión del gobierno nacional generó mucha controversia. En un principio, el Círculo Médico lideró la oposición frente a la falta, debilidad e incoherencias de las medidas anunciadas, para luego ser los gobiernos locales (tanto oficialistas como opositores) los que asumieron mayor protagonismo (un dato relevante es que Izkia Siches, la presidenta del Círculo Médico, se convirtió en Jefa de Campaña de Gabriel Boric tras ejercer un fuerte liderazgo en relación con las políticas a seguir para paliar los efectos de la pandemia). Todo el período se caracterizó por la profunda crisis institucional que se había hecho evidente con el estallido social de octubre de 2019.

En Perú, las clases presenciales se suspendieron el 11 de marzo. La cuarentena se instaló el 15 de marzo. Se segregó por sexo la organización de salidas (los varones podían salir con el objetivo de comprar alimentos, medicinas o ir al banco los lunes, miércoles y viernes, mientras que las mujeres solo podían los martes, jueves y sábados, con los domingos como un día de cierre absoluto). Esta cuarentena finalizó el 30 de junio, dando inicio a una segunda fase instaurada por decreto presidencial y a una tercera fase el 1 de julio. El estado de emergencia peruano es el único que aún seguía en vigor al 31 de diciembre de 2021. El presidente Martín Vizcarra se rodeó de expertos, se ocupó de comunicar con claridad y empatía, destinó fondos a ayudas sociales para la población desfavorecida, se compraron test, se invirtió en salud. Pero los contagios y muertes se dispararon registrando récords y dejando en evidencia que sin capacidades estatales poco se puede hacer. Un sistema de salud y un aparato burocrático con despliegue en el territorio no se crean de un día para el otro y sin ellos no se puede atender a la población. (Véase más abajo acerca de la moción de censura contra Vizcarra).

En Uruguay, la pandemia coincidió con la asunción de un nuevo presidente, que encarnaba la alternancia después de quince años de gobiernos del Frente Amplio. Luis Lacalle Pou del Partido Nacional diseñó un gobierno

de coalición con el apoyo de cinco partidos que brindan una holgada mayoría legislativa en ambas cámaras. La nueva gestión casi inmediatamente debió ocuparse de la crisis sanitaria. Se impusieron medidas excepcionales desde el 13 de marzo. El gobierno tomó decisiones rápidas que contaron en principio con un amplio apoyo del sistema político y un acatamiento generalizado de una ciudadanía informada. El presidente encabezó la comunicación con la sociedad y se rodeó de un Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), liderado por tres científicos de gran reputación en el país e integrado por más de un centenar de expertos en diversas disciplinas.<sup>24</sup>

En cuanto a crisis políticas, a pesar de que las hubo vinculadas a la pandemia (por vacunatorios vip en Argentina, Chile y Perú) y a nuevos escándalos en Argentina por las fiestas realizadas durante el confinamiento en la casa presidencial, solo tuvieron repercusiones en Perú. La moción de censura que destituyó al presidente peruano se fundamentó en estos hechos, a pesar de que no puede observarse excepcionalidad en la pandemia, sino que forman parte de una tradición de mociones de censura cuyo número y efectividad ha ido aumentando en la última década.<sup>25</sup>

**Tabla 5.** Juicio político/moción de censura (Argentina, Chile, Perú, Uruguay 2020-2021)

País	Fecha solicitud	Presidente	Resultado
Argentina	13/8/2021	Alberto Fernández	No fue tratado
Chile	9/11/2021	Sebastián Piñera	Aprobado en diputados, Rechazado en el Senado
Perú	9/11/2020	Martín Vizcarra	Rechazado
Perú	14/1/2021	Martín Vizcarra	Aprobado
Perú	25/11/2021	Pedro Castillo	Rechazado
Uruguay	--	--	--

24 Daniel Chasquetti, “Como Uruguay enfrentó la pandemia del coronavirus”, 2020, disponible en línea: <<https://pex-network.com/2020/08/06/como-uruguay-enfrento-la-pandemia-del-coronavirus/>>.

25 Martín Tanaka, “Política sin representación, estabilidad sin legitimidad: la paradoja peruana. En Democracias en vilo. La incertidumbre política en América Latina”, en Juan Carlos Domínguez y Alejandro Monsiváis (eds.), *Democracias en vilo. La incertidumbre política en América Latina*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2020, pp. 255-282.

Se esperaba que la crisis económica y las vidas perdidas por la pandemia generaran descontento y pasaran factura a los gobiernos. La evidencia disponible hasta el momento muestra que las tendencias son similares a las observadas antes de la pandemia (véase tabla 6) con alternancia más que con una salida masiva de los gobiernos.

**Tabla 6.** Elecciones en pandemia

Elecciones	País	Tipo de elección	Vencedor
26 de enero de 2020	Perú	Legislativa	Oposición
27 de septiembre de 2020	Uruguay	Municipal	Oficialismo
25 de octubre de 2020	Chile	Plebiscito	Oposición <sup>1</sup>
11 de abril de 2021	Perú	Presidencial (1ª vuelta) y legislativa	Oposición
15 y 16 de mayo de 2021	Chile	Constituyente, gubernativa y provincial	Oposición <sup>2</sup>
6 de junio de 2021	Argentina	Legislativa provincial (Misiones)	Oficialismo local
6 de junio de 2021	Perú	Presidencial (2ª vuelta)	Oposición
13 de junio de 2021	Chile	Gubernativa (2ª vuelta)	Oposición
27 de junio de 2021	Argentina	Legislativa provincial (Jujuy)	Oficialismo local
15 de agosto de 2021	Argentina	Legislativa provincial (Salta)	Oficialismo local
29 de agosto de 2021	Argentina	Gubernativa y legislativa (Corrientes)	Oficialismo local
12 de septiembre de 2021	Argentina	Primaria Obligatoria	Oposición
14 de noviembre de 2021	Argentina	Legislativa	Oposición
21 de noviembre de 2021	Chile	Presidencial, legislativa y regional	Oposición
<p>1. Sectores minoritarios de Chile Vamos respaldaban el “Apruebo” y el gobierno no adoptó una postura formal, pero se entiende que la postura oficialista en general era contraria.</p> <p>2. En sentido estricto, Chile Vamos obtuvo la mayor cantidad de votos y convencionales, pero el oficialismo interpretó el fracaso en asegurar un tercio de veto como una derrota.</p>			

Fuente: elaboración propia.

#### 4.3. Representación y participación: ¿se viene el estallido?

Los datos muestran, en general, un descenso en el apoyo a la democracia, la satisfacción con ella y la confianza en partidos y parlamentos. Esto último es lo más destacado y consistente. La pregunta clave, entonces, no es si habrá una escalada del desencanto, porque esto se puede dar por descontado. La cuestión es qué consecuencias sistémicas tendrá este desencanto.

**Tabla 7.** Percepciones sobre el sistema político: democracia y confianza

	Democracia					Confianza			
	Apoyo			Satisfacción		Partidos políticos		Congreso	
	2000	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Argentina	71	66	<b>55</b>	58	<b>49</b>	21	<b>11</b>	39	<b>18</b>
Chile	57	63	<b>60</b>	45	<b>56</b>	23	<b>7</b>	41	<b>13</b>
Perú	64	61	<b>46</b>	43	<b>28</b>	13	<b>7</b>	14	<b>7</b>
Uruguay	84	75	<b>71</b>	73	<b>78</b>	45	<b>33</b>	62	<b>51</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

El apoyo a la democracia decae en los cuatro países, pero la satisfacción sube en Uruguay y Chile al comparar 2010 con 2020. La confianza en los partidos muestra un marcado descenso, aunque el indicador es mejor en Uruguay seguido de Argentina (véase tabla 7). En cuanto al aval a los partidos, la adherencia es relativamente alta en Uruguay y en Argentina (véase tabla 8). Los datos deberían profundizarse en muchos sentidos, ya que la afiliación puede dar cuenta tanto de vínculos programáticos como de vínculos clientelares (dicho esto, los vínculos clientelares pueden ser mejores que la anomia en una situación crítica).<sup>26</sup> En estos dos países, el

<sup>26</sup> Eso podrían sugerir los elevados datos de afiliación en las provincias del norte argentino, muy dependientes del empleo público y con tradición de cooptación institucional. Jujuy y Corrientes tienen más de un 40% de su población en edad de votar afiliados a partidos políticos, seguidos por Formosa y Catamarca (39%). En Jujuy, Corrientes y Formosa el Partido Justicialista (PJ) es por mucho el partido con más afiliados (incluso con las dos primeras siendo gobernadas por la Unión Cívica Radical [UCR]), mientras que en Catamarca, a pesar de tener un gobierno peronista bastante afianzado, la UCR tiene más afiliados que el PJ (45.594 a 38.753). En Salta, Tucumán y Misiones el nivel de afiliación a partidos no supera el tercio del electorado. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es el distrito con menor porcentaje de afiliados, apenas un 16%. Distritos más

sistema de partidos se mantiene mucho más estable que en los otros dos casos analizados. En Argentina hay una tendencia a la baja de las fuerzas tradicionales. El Partido Justicialista (PJ) perdió más de medio millón de afiliados en solo dos años (3.818.678 en 2019 contra 3.314.970 en 2021). La Unión Cívica Radical (UCR) ha experimentado un declive mucho menor en el doble de tiempo, pasando de 1.992.472 en 2017 a 1.921.307 en 2021 (poco más de 71.000 bajas) lo que da cuenta de su capacidad de adaptación y arraigo en el territorio.<sup>27</sup>

**Tabla 8.** Adherencia a partidos políticos en Argentina, Chile, Perú y Uruguay

País	Adherencia	% sobre padrón electoral	Tres partidos con más afiliados
Argentina (afiliados)	8.047.908	23,4% (2021)	Partido Justicialista (3.314.970) Unión Cívica Radical (1.921.307) Propuesta Republicana (138.406)
Chile	584.014	3,9% (2021)	Partido Comunista (46.548) Partido de la Gente (44.054) Partido Socialista (40.264)
Perú	1.611.174	6,5% (2020)	Partido Popular Cristiano (265.613) Partido Nacionalista Peruano (229.215) Acción Popular (227.818)
Uruguay (participación primaria)	1.078.992*	40,3% (2019)*	Partido Nacional (457.376) Frente Amplio (259.160) Partido Colorado (184.819)

Fuente: datos oficiales de cada país para Chile, Argentina y Perú, resultados de las primarias para Uruguay.

poblados que CABA, como la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, oscilan entre un 19% y un 24%. Fuente: Cámara Nacional Electoral y Justicia Nacional Electoral, “Datos de afiliaciones”, 2021, disponible en línea: <[https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/afiliacionesdatos\\_98\\_19.php](https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/afiliacionesdatos_98_19.php)> [consultado el 23 de marzo de 2022].

<sup>27</sup> *Ibid.*

El registro para Uruguay se basa en la participación en las primarias, simultáneas y voluntarias. Junto con la candidatura presidencial, son elegidos los órganos deliberativos nacionales y departamentales de cada partido en una competencia en la que cualquiera puede votar. Considerando que la participación en una interna voluntaria da cuenta de un compromiso con el partido, el dato se toma en tal sentido. En Chile se observa gran disparidad regional en las afiliaciones. Santiago es la única región con más de 200.000 afiliados a partidos (representa el 38% del total), mientras que Valparaíso y Biobío son las únicas otras dos con más de 50.000. A pesar de sus recientes fundaciones, los partidos Convergencia Social (Boric, izquierda), Partido Republicano (Kast, ultraderecha) y Partido de la Gente (Parisi, liberal-populista) –cuyos candidatos fueron los más votados en la primera vuelta de noviembre de 2021– lograron afiliar a una notable cantidad de personas en períodos de tiempo muy cortos. El PDG ya es el segundo partido con más afiliados del país (44.054), mientras que la CS ya tiene 35.235 afiliados y el Partido Republicano 20.177. Las fuerzas tradicionales presentan una tendencia a la baja en sus afiliaciones en cada actualización del SERVEL.<sup>28</sup> Finalmente, en Perú, ninguno de los partidos más votados en las elecciones de 2021 se encuentra entre los que tienen mayor afiliación. Fuerza Popular, el único partido peruano que ha tenido una mayoría absoluta en el Congreso en los últimos veinte años, apenas tenía 7.361 afiliados en todo el país al 3 de marzo de 2020. Perú Libre, actual partido gobernante, contabiliza 9.727 en las mismas fechas. La formación con más afiliados, el Partido Popular Cristiano, obtuvo 286.447 votos en la primera vuelta (el 2% del voto válido), una cantidad apenas veintinueve mil votos superior a su cantidad de afiliados.<sup>29</sup>

Una primera observación a lo que ocurre en la sociedad muestra que, en todos los casos, las protestas tienden a ser, además, cada vez más plurales y diversas, registrando la confluencia de distintos reclamos y agendas. Sin embargo, hay notables diferencias tanto en su intensidad como en su capacidad. Mientras en Perú hay menor estructuración, en Chile han ido incrementando su potencial en ambas dimensiones y a su vez han derivado

28 Servicio Electoral de Chile, “Estadísticas de afiliados a partidos políticos”, disponible en línea: <<https://www.servel.cl/estadisticas-de-afiliados-a-partidos-politicos/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

29 Jurado Nacional de Elecciones, “Número de Afiliados de los Partidos Políticos inscritos al 03/03/2020”, disponible en línea: <[https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/009bb9e1-be49-48do-bf35-959a8bbff76b.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/009bb9e1-be49-48do-bf35-959a8bbff76b.pdf)> [consultado el 23 de marzo de 2022].

en un nuevo vínculo entre participación y representación (en el sentido definido en este trabajo). En Argentina los movimientos sociales y sindicatos tienen fuerza y lo mismo ocurre en Uruguay. En estos dos países también hay mayor vinculación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil. En Uruguay habrá un referéndum, como resultado de la activación de un mecanismo de democracia directa que fue posible por la existencia del marco normativo y la acción de sindicatos y partido de oposición (Frente Amplio).

En síntesis, la política argentina sigue girando alrededor de los partidos y eso es positivo, aun con todas sus deficiencias y limitaciones. A su vez, la sociedad civil y sus organizaciones mantienen estrategias potentes de presión y organización que operan como contrapeso y no pueden ser desoídas. En Chile, la difícil negociación entre el gobierno y la oposición para promover la nueva constitución y acordar el plebiscito en 2019 abrió un escenario prometedor, la polarización actual y el elevado nivel de abstención son de todos modos fuentes de riesgo potencial a considerar. En Perú, no hay novedad en la emergencia de *outsiders*, no hay novedad tampoco en la proliferación de partidos y en la declinante legitimidad del sistema. No hay novedad, pero es cada día más alarmante porque el declive de la institucionalidad ha vuelto más probable una salida autoritaria. Uruguay es el país con instituciones más fuertes y mayor arraigo de los partidos y cultura cívica, en el que se observa mayor capacidad de canalización democrática de los conflictos y menor riesgo de erosión democrática.

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo ha planteado que los indicadores de desempeño institucional (apegados a la medición del accionar de los ejecutivos) no permiten captar las consecuencias que la gestión de la pandemia tendrá sobre la democracia y, por el contrario, ha derivado en afirmaciones alarmistas e infundadas. Tampoco parece evidente que la situación generada vaya a cambiar el rumbo en lo que respecta a la gobernabilidad. Los patrones observados tanto en la interacción entre gobiernos y oposiciones como en el desempeño electoral no aportan mayores novedades. sino la profundización de tendencias previas. Donde cabe poner atención es en las capacidades de articulación entre Estado y sociedad canalizadas a través de los partidos y el accionar de la sociedad civil o, dicho en otras palabras, en la forma en que la representación se articula con la participación generando un sistema de

diálogos e interinfluencias (capaz de procesar conflictos democráticamente) o aislado y dividido (incapaz del procesamiento democrático del conflicto).

El descontento social puede erosionar la democracia, reforzarla o transformarla. En términos de Hirschman (1970), esto puede derivar en 1) la erosión de la democracia (salida): cuando la sociedad se despolitiza; y/o cuando se generan condiciones para la emergencia y crecimiento de liderazgos autoritarios; 2) canalizarse institucionalmente (lealtad): a través de los partidos políticos y/o de los canales institucionales diseñados a tal efecto (por ejemplo, mecanismos de democracia directa, judicialización de decisiones); y 3) pueden producir la renovación y/o transformación del sistema (voz). La relación entre desencanto y protesta no es lineal. Las ventanas de oportunidad, el capital social, los liderazgos, la capacidad de generar consignas movilizadoras son elementos a tener en cuenta. El resultado de la acción colectiva contenciosa puede derivar en movimientos sociales y catapultar alternativas. O puede no dar resultados y generar el caldo de cultivo para el surgimiento de liderazgos antisistema, en el otro extremo; o también, la muerte de la democracia “por indiferencia” si cada vez más personas dejan de interesarse por y participar en política.

Se vislumbran tres escenarios que permiten caracterizar los casos analizados. El descontento social puede quedar enquistado en un enfrentamiento improductivo (Perú), canalizarse en el marco de la arena político-ideológica preexistente (Uruguay y Argentina) u orientarse a cambiarla (Chile). Las protestas pueden dirigirse contra medidas del gobierno (como ocurre en Uruguay y Argentina, en el caso uruguayo con la activación de mecanismos de democracia directa institucionalizados), contra el gobierno (Argentina, Perú) o contra todo el sistema (Chile). Las implicaciones de una u otra situación son radicalmente diferentes. En Perú, la erosión de los partidos políticos tanto por su fragmentación, desnacionalización y pérdida de lazos con los votantes, como por la escasa confianza que generan, la ausencia de canales de participación ciudadana y/o la baja capacidad organizativa de la sociedad civil representan el escenario más propicio para el declive de la democracia —que pierde aceptación pero también capacidad de gestionar con eficiencia y eficacia— y genera condiciones para la emergencia de opciones autoritarias.

Representación y participación son el eje que mueve el sistema democrático y configuran no solo la legitimidad, sino también los incentivos para la gestión y la conexión fundamental entre estado y sociedad. Si una gran parte de la ciudadanía percibe que de poco sirve el principal órgano encargado de discutir y elaborar las políticas necesarias para generar bienestar, si perciben que los representantes gobiernan en beneficio propio, la

democracia representativa se vuelve irrelevante o, en el peor de los casos, indeseable. Por esto es clave avanzar en una doble estrategia que fortalezca los partidos y también a la sociedad civil. Una mayor influencia de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos cambiaría los incentivos actuales, que hacen primar el electoralismo por sobre la gestión, promueven la polarización y ahogan las bases de la democracia.

# **9. La sociedad civil como actor político ante el cierre del espacio democrático: Nicaragua y El Salvador en tiempos de pandemia**

Alina Maria Ripplinger

## 1. INTRODUCCIÓN

Ante el brote del coronavirus en América Central, el presidente Nayib Bukele de El Salvador, elegido el año previo, fue un símbolo de esperanza para muchos. El líder carismático reaccionó con rápidas y amplias medidas de contención ganándose reconocimiento a nivel nacional e internacional. A la vez, sus decisiones a mediano plazo han sacudido una democracia frágil y facilitado una remilitarización del país. Mientras tanto, en Nicaragua el presidente Daniel Ortega se resistió a reconocer los peligros de la pandemia y asumió estrategias alejadas del consenso científico. Los efectos resultantes en el área de salud rápidamente se añadieron a una preexistente crisis en el país. Se reforzó un estado de emergencia de facto, mayormente basado en un estado policial que mantiene suspendidos derechos fundamentales del pueblo nicaragüense desde 2018, y que ha convertido el país paulatinamente en una autocracia.

En ambos casos el espacio para la sociedad civil se ha venido cerrando. En los dos países la sociedad civil resistió y asumió un papel político.<sup>1</sup> Ante la pandemia y entre 2020 y 2021, las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense se volvieron muestra de la “solidaridad para la autoprotección y la autodefensa de la vida y los derechos humanos, [...] a contracorriente

1 El enfoque es dirigido a las organizaciones de la sociedad civil nicaragüense y salvadoreña; es decir, no se hace referencia a organizaciones internacionales que trabajan en Nicaragua o El Salvador. Para su consideración, puede encontrarse una base referencial en Eurosocial, “Iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina ante la pandemia”, 17 de junio de 2021, disponible en línea: <<https://eurosocial.eu/seminarios-web/iniciativas-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-america-latina-ante-la-pandemia/>> [consultado el 28 de marzo de 2022].

y a pesar de la estrategia del Gobierno”.<sup>2</sup> Frente a una “desdemocratización” continua, se ha confirmado un esfuerzo por la “redemocratización”<sup>3</sup> desde la sociedad civil nicaragüense. En El Salvador, la sociedad civil reaccionó inicialmente con demandas específicas ante el ejecutivo, culminando en la lucha cívica contra el autoritarismo. El presente capítulo se aproxima en tres pasos a ese papel de la sociedad civil.

Primero, se introduce el potencial democratizador de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) para la transformación política y en diálogo con un *ius constitutionale commune*. Ante los impactos de las respuestas frente al covid se precisa un enfoque que da cuenta de un *control diagonal* por parte de las OSC. Segundo, el estudio empírico sobre Nicaragua y El Salvador investiga llamados, informes y demandas que favorecen la rendición de cuentas cuando el ejecutivo actuó fuera del marco democrático. También se reconoce que al asegurar el derecho a la información y al reclamar la transparencia del manejo de la crisis se ha reforzado un control diagonal. Como tercer paso, y con un razonamiento inductivo, se presentan tres mecanismos clave para que la sociedad civil asume un papel político ante el cierre del espacio democrático. La mayor transformación política, se argumentará, reside en la proliferación y ampliación del espacio cívico-político, en el cual se señalan los límites normativos al ejecutivo.

## 2. LA SOCIEDAD CIVIL Y SU PAPEL POLÍTICO

Las OSC se entienden como un actor político en la medida en que pretenden ejercer influencia sobre las instituciones, entidades o partidos del Estado. En comparación con los actores de naturaleza puramente política, no buscan aumentar su poder político en sí mismo. Interesa entonces más bien identificar si tienen la capacidad de favorecer una transformación en el ámbito político y bajo qué condiciones se da este cambio.

2 Manuel Ortega Hegg, *Covid-19, el caso de Nicaragua. Aportes para enfrentar la pandemia*, 2ª ed., Managua, Academia de Ciencias de Nicaragua, 2020, p. 42.

3 Elvira Cuadra Lira, “Elecciones para recuperar la Democracia en Nicaragua”, en *Agenda Pública*, 8 de diciembre de 2020, disponible en línea: <<https://agendapublica.elpais.com/noticia/16688/elecciones-recuperar-democracia-nicaragua>> [consultado el 26 de marzo de 2022].

### 2.1. Reforzando la democratización, impidiendo la regresión, resistiendo el autoritarismo

La investigación sobre la transformación de sistemas políticos (*Transformationsforschung*, tal como lo ha trabajado, entre otros, Merkel)<sup>4</sup> distingue, conceptualmente, entre el proceso de *transición* y de *consolidación* democrática. La sociedad civil cumple particularmente un papel importante en el segundo, ya que se adscribe un factor democratizador a esta. Según Merkel, la presencia de cuatro factores es necesaria para la consolidación y resistencia democrática: 1) una constitución; 2) instituciones (elecciones competitivas, partidos políticos y la representación de interés); 3) el apoyo al juego democrático por parte de *veto-players* (militares, empresarios, elites económicas y de gran capital, grupos extremistas), así como 4) una comunidad ciudadana estabilizadora.<sup>5</sup> El último factor incluye tanto la cultura política-civil como a la sociedad civil. Es el factor inmunizador que puede equilibrar los demás cuando se pierda en ellos la esencia democrática. Tal rol de la sociedad civil también se reconoce en Lührmann, Marquardt y Mechkov.<sup>6</sup> Se destaca que la sociedad civil aplica, junto con los medios de comunicación independientes, un *control diagonal* sobre el Ejecutivo. Ese control diagonal se define desde la rendición de cuentas fuera de las instituciones políticas formales; las OSC que asumen tal papel pueden tipificarse como oposición crítica. Este control se da a partir del monitoreo de acciones gubernamentales y, en particular, el monitoreo del equilibrio del poder; mediante la diseminación de informes o información independiente en diversos formatos; mediante acciones colectivas de protestas, demandas o reclamos; y también por medio de la asistencia a víctimas de violaciones a derechos humanos que reclaman la rendición de cuentas. Estos factores favorecen la transparencia, así como el cumplimiento de las normativas democráticas constitucionales por parte de agentes estatales. Con ello, la sociedad civil complementa el *control vertical*, consagrado en el mecanismo de las elecciones y de la representación política, y el

4 Wolfgang Merkel, *Systemtransformation - Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2ª ed., Berlin, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

5 *Ibid.*, pp. 110-127.

6 Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt y Valeriya Mechkova, "Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability", en *American Political Science Review*, vol. 114, N° 3, 2020, pp. 811-820; véase también: Melis G. Laebens y Anna Lührmann, "What halts democratic erosion? The changing role of accountability", en *Democratization*, vol. 28, N° 5, 2001, pp. 908-928.

*control horizontal* que lleva adelante el Poder Judicial y el Legislativo. Desde ambas conceptualizaciones se deduce la misma conclusión: sin sociedad civil, no hay democracia.

Esa correlación también se plantea a la inversa: cuando no hay democracia, en particular si no hay garantía del Estado de derecho y sin que se salvaguarde el grado de autonomía que requiere la sociedad civil, disminuye su rol transformador.<sup>7</sup> Asimismo debe reconocerse que un sistema cada vez más autoritario llega a autolegitimarse mayormente desde un círculo pequeño y cerrado de la elite política, y no se basa en una dimensión de legitimidad que se deduce del *input*, es decir, desde su base cívica.<sup>8</sup> Se comprueba en tales contextos que la sociedad civil que asume un papel político es propensa a sufrir “de una falta generalizada de influencia y poder real para realizar su agenda [...] se encuentra cada vez más aislado y marginado en el contexto dado”.<sup>9</sup> Se agrega el riesgo de la subordinación de las OSC a las estructuras de poder<sup>10</sup> o la posible instrumentalización táctica de las OSC por parte del gobierno.<sup>11</sup> Ante los límites inherentes, destaca la

7 Aurel Croissant *et al.*, „Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich”, en Wolfgang Merkel (ed.), *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, Leske + Budrich, 2000, pp. 9-49.

8 Barker sostiene que, en particular, los regímenes autocráticos solo pueden debilitarse si se produce una pérdida de legitimidad dentro del gobierno. Rodney Barker, *Legitimising identities. The self-presentation of rulers and subjects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Ello también se ve plasmado en Marianne Kneuer, “Legitimation beyond ideology: authoritarian regimes and the construction of missions”, en *Zeitschrift Fur Vergleichende Politikwissenschaft*, vol. 11, 2017, pp. 181-211. La autora difiere entre legitimidad de *input-output* y legitimidad ideacional-identitaria. Los sistemas autocráticos se apoyan principalmente en las últimas dos dimensiones para mantener el statu quo, y por ello no dependen de la colectiva formación de opinión y la toma de decisiones, es decir, aun sin la participación a nivel de intermediarios por parte de partidos, medios de comunicación, asociaciones o la sociedad civil, los autócratas pueden mantenerse en el poder.

9 Katharina Obuch, *Civil society organizations in the hybrid regime of Nicaragua. Challenging or maintaining the status quo?*, Baden-Baden, Nomos, 2017, p. 207.

10 Ante todo, un Estado puede imponer su dominación, su orden jurídico o una “red de vinculaciones materiales, institucionales y personales” a la sociedad civil. Bilge Yabanci, “Turkey’s tamed civil society: Containment and appropriation under a competitive authoritarian regime”, en *Journal of Civil Society*, vol. 15, N° 4, 2019, p. 287; véase N. Chandhoke, “The ‘Civil’ and the ‘Political’ in Civil Society”, en *Democratization*, vol. 8, N° 2, 2001, pp. 1-24.

11 Para una discusión del papel de la sociedad civil en contextos híbridos y autoritarios, véanse, por ejemplo, Stefan Toepler, Annette Zimmer, Christian

labor de Lauth quien propone distinguir el papel de la sociedad civil según el contexto para definir cuándo y cómo las OSC son más propensas a favorecer una transformación democrática.<sup>12</sup> Ante una fase de régimen autoritario se requiere un alto grado de activismo, capacidades estratégicas y la mayor competencia organizativa posible para crear un poder compensatorio frente al Poder Ejecutivo.

## 2.2. *El derecho a defender derechos y la democracia desde un ius commune*

La sociedad civil actuará tanto dentro de un marco político como dentro de un marco normativo referencial. Desde un *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL) se da muestra de un núcleo de normas positivas que protege la democracia, los derechos humanos y la labor de la sociedad civil desde varios niveles. Tal derecho común surge de la interacción entre el derecho constitucional y público interno y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) –compuesto en su coro por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), con sus órganos representativos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Además, la protección de la democracia constitucional se profundiza con la Carta Democrática Interamericana (CID),<sup>13</sup> la cual deja concluir sobre la necesaria participación de la ciudadanía conforme al orden constitucional respectivo (art. 2, CDI) para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia (art. 6, CDI). Así, los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas<sup>14</sup> reconocieron el carácter fundamental de la participación de la sociedad civil.

---

Fröhlich y Katharina Obuch, “The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes”, en *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 31, 2020, pp. 649-662; David Lewis, “Civil society and the authoritarian state: Cooperation, contestation and discourse”, en *Journal of Civil Society*, vol. 9, N° 3, 2013, pp. 325-340.

12 Hans-Joachim Lauth, “Zivilgesellschaft und die Qualität der Demokratie”, en Aurel Croissant et al. (eds.), *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit*, Berlín, Springer, 2017; véase también Wolfgang Merkel y Hans-Joachim Lauth, “Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?”, en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 48, N° 6/7, 1998, pp. 3-12.

13 Véase la lectura de la CDI y el *Test democrático interamericano* de Mariela Morales Antoniazzi, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del ius constitutionale commune*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 710.

14 Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, Canadá, 20-22 de abril de 2001.

Su diversidad y pluralidad, con experiencias locales y conocimientos técnicos, pueden fomentar y fortalecer políticas públicas eficaces, en favor de la democracia. Surgió tanto un *derecho a defender los derechos humanos*<sup>15</sup> como un respectivo *derecho a defender la democracia* que “constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos, como la libertad de expresión y la libertad de reunión”, según la jurisprudencia Corte IDH y un respectivo *corpus iuris* interamericano.<sup>16</sup> Al respecto, este Tribunal ha establecido que los Estados deben asegurar que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad.<sup>17</sup>

Ese marco interamericano que dialoga con las normativas y los mecanismos a nivel institucional interno propician el ejercicio de los derechos formales de la sociedad civil, definiendo como tal las capacidades y condiciones de actuación. Se refleja en ello una sociedad civil *sustantiva*. Por otro lado, se define la sociedad civil *ejercida* desde las acciones estratégicas, y en particular con la aplicación de prácticas de control diagonal y de denuncia.

### 2.3. La sociedad civil ante el cierre del espacio democrático en tiempos de pandemia

Dentro de las primeras evaluaciones globales del impacto de la pandemia en 2020, se destaca el peligro de la erosión democrática: “Los gobiernos han respondido cometiendo abusos de poder, silenciando a sus críticos y debilitando o cerrando instituciones importantes”.<sup>18</sup>

15 Marta González Domínguez, “El derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo”, en *Revista IIDH*, N° 63, 2016, pp. 105-146.

16 Corte IDH, “Derechos Políticos”, en *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 20, disponible en línea: <<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/libros/todos/docs/cuadernillo20.pdf>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

17 Corte IDH, *Caso Fleury y otros vs. Haití*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Serie C N° 236.

18 Sarah Repucci y Amy Slipowitz, “The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom”, en *Freedom House*, 2020, disponible en línea: <<https://>

La emergencia sanitaria condujo, por consiguiente, a diversos escenarios despóticos en los que el poder se acumuló y personalizó.<sup>19</sup> En ellos, el monopolio estatal del uso de la fuerza ha quedado en manos de unos pocos, sin mecanismos adecuados de rendición de cuentas, sin el mantenimiento del equilibrio de poderes y en incumplimiento del marco legal. Esa tendencia puede parecer más preocupante aún al considerar un proceso preexistente de *regresión democrática*<sup>20</sup> o de *declive democrático*,<sup>21</sup> el cual, según estudios comparados, se inició hace casi dos décadas.<sup>22</sup> En su conjunto, restringiría intrínsecamente la labor de los actores que, a la vez, es necesaria para el fortalecimiento de la democracia. Así, ante la pandemia, se volvió a recordar que

es indispensable que se garantice el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia, así como se proteja particularmente la actividad de las y los periodistas y las defensoras y defensores de derechos humanos, a fin de monitorear todas aquellas medidas que se adopten y que conlleven afectación o restricción de derechos humanos.<sup>23</sup>

---

[freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown](https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown)> [consultado el 24 de marzo de 2022].

- 19 David Kühn, Mariana Llanos y Thomas Richter, “Executive Personalisation in the Time of COVID-19”, en *GIGA Focus*, N° 2, 2021. Una investigación de cuatro regiones del mundo por los autores Kühn, Llanos y Richter (Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África (MENA) y del África Subsahariana) específica y empíricamente evidencia una sucesiva personalización del Poder Ejecutivo entre 2005-2019. Ese proceso describe que el “poder discrecional del jefe del Ejecutivo sobre las decisiones políticas aumenta a expensas de otros actores políticos”. Esto viene acompañado de la pérdida gradual de controles en una dimensión vertical, horizontal y diagonal. A pesar de que se consta que la personalización no equivale a la autocratización y puede tomar lugar en todos regímenes, se percibe que la crisis de la democracia muchas veces radica en la erosión del control político sobre el ejecutivo y con ello a “la expansión del poder discrecional del jefe del ejecutivo sobre las decisiones políticas”.
- 20 Larry Diamond, “Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes”, en *Democratization*, vol. 28, 2021, pp. 22-42.
- 21 Stephan Haggard y Robert Kaufman, “The Anatomy of Democratic Backsliding”, en *Journal of Democracy*, vol. 32, N° 4, 2021, pp. 27-41.
- 22 Diamond destaca el año 2006 como un punto de inflexión hacia la recesión y regresión global de la democracia.
- 23 Corte IDH, Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020.

El monitoreo global de Civicus<sup>24</sup> se dedica al seguimiento cuantitativo de restricciones sobre el espacio cívico. En diciembre de 2021, Nicaragua dejó de ser un país con espacio *reprimido* y se categorizó como país con espacio civil *cerrado*. Junto con Cuba ha sido categorizado en la dimensión más represiva aplicable. El Salvador se encuentra entre los seis países (con México, Honduras, Haití, Colombia y Venezuela) con espacio *reprimido*. Estos resultados desde la perspectiva macro se complementan con la experiencia local. En su “Balance regional de las condiciones para la defensa de derechos humanos y la libre expresión en México y Centroamérica”, veintiséis personas defensoras de la región han evaluado la labor de los gobiernos ante la pandemia. Coincidieron en que las condiciones para defender derechos se han deteriorado, al mismo tiempo que las condiciones de vida han empeorado.<sup>25</sup> En otro panorama, para los casos de Guatemala, Honduras, Colombia y El Salvador se especifican cuatro desafíos principales desde las voces protagonistas: “Crisis alimentaria, remilitarización de la vida pública, continuación o aumento de la violencia contra defensores/as de derechos humanos, desinformación y represión a periodistas alternativos” y con ello “perspectivas de regresiones democráticas”.<sup>26</sup>

Al mismo momento, se ha reconocido a la sociedad civil como un actor clave para enfrentar la pandemia. A escala internacional “[l]as OSC no solo se colocaron en las primeras líneas de la respuesta a la pandemia, sino que también defendieron los derechos humanos, y particularmente los de los grupos más vulnerables y excluidos”.<sup>27</sup> Se hizo hincapié en que la pandemia

24 Véase CIVICUS, “Monitor – Tracking civic space”, disponible en línea: <<https://monitor.civicus.org/>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

25 Fronte Line Defender *et al.*, “Defender derechos en tiempos de COVID. Balance regional de las condiciones para la defensa de derechos humanos y la libre expresión en México y Centroamérica”, disponible en línea: <<https://biblioteca.corteidh.or.cr/engine/download/blob/cidh/168/2021/3/74716.pdf?app=cidh&class=2&id=36077&field=168>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

26 Mundubat, “Investigación: COVID-19: Regresiones democráticas y violaciones de derechos humanos en Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y El Salvador”, disponible en línea: <<https://www.mundubat.org/proyecto/investigacion-covid-19-regresiones-democraticas-y-violaciones-de-derechos-humanos-en-colombia-guatemala-honduras-paraguay-y-el-salvador/?lang=en>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

27 CIVICUS, “La solidaridad en tiempos de Covid-19. Respuestas de la sociedad civil a la pandemia”, disponible en línea: <[https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2020/solidarity-in-the-time-of-covid-19\\_es.pdf](https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2020/solidarity-in-the-time-of-covid-19_es.pdf)> [consultado el 27 de marzo de 2022].

ha funcionado como catalizador para la sociedad civil, ya que las OSC han asumido nuevas estrategias e identidades favoreciendo una autoridad y legitimidad reforzada particularmente a nivel local.<sup>28</sup> Se reconoce por ejemplo una Emergent Agency (EA)<sup>29</sup> en tiempos de covid, la cual pone de relieve una novedosa gestión de la crisis mediante la agencia humana y la acción cívica.<sup>30</sup> En cuanto al rol político, se señala la colaboración entre la sociedad civil con otros actores para demandar una mejor legislación o reformas en torno a las desigualdades estructurales reveladas por la pandemia.<sup>31</sup> También se destaca que, ante el potencial cierre del control parlamentario o de otros mecanismos de rendición de cuentas institucionalizados, “las OSC y el público tienen un papel que desempeñar en la exigencia de cuentas a los gobiernos”.<sup>32</sup> Para América Central, se identifica por parte de Martí i Puig que el papel de la sociedad civil tanto en El Salvador como en Nicaragua se estima haber llegado a niveles altos ante la

- 28 Richard Youngs, “Coronavirus as a Catalyst for Global Civil Society”, en Carnegie Europe, 7 de diciembre de 2020, disponible en: < <https://carnegieeurope.eu/2020/12/07/coronavirus-as-catalyst-for-global-civil-society-pub-83138> > [consultado 25 de marzo de 2022]. Cabe destacar que hay una diferencia entre un papel político, el cual interesa en ese análisis, y otro papel enfocado más bien en ofrecer servicios de ayuda humanitaria en favor del derecho a la salud y la vida. Investigaciones sobre Europa y Asia resaltan mayormente, por ejemplo, acciones socioeconómicas: Valentina Tagueo, Carina Dantas, Alessandro Corsello y Luis Dias, “The response of civil society organizations to face the COVID-19 pandemic and the consequent restrictive measures adopted in Europe”, en *European Economic and Social Committee*, 12 de enero 2021, disponible en línea: <<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/response-civil-society-organisations-face-covid-19-pandemic-and-consequent-restrictive-measures-adopted-europe-study>> [consultado el 28 de marzo de 2022].
- 29 Niranjan J Nampoothiri y Filippo Artuso, “Civil society’s response to coronavirus disease 2019: Patterns from two hundred case studies of Emergent Agency”, en *Journal of Creative Communications*, vol. 16, Nº 2, 2021, pp. 203-212.
- 30 Rostislav Valvoda, “Civil society versus authoritarians in Eastern Europe and Central Asia”, en Richard Youngs (ed.), *Global Civil Society in the Shadow of Coronavirus*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2020.
- 31 Federico M Rossi y Marisa von Bülow, “The coronavirus and civil society realities in Latin America”, en Richard Youngs (ed.), *op. cit.*
- 32 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Key policy responses to Coronavirus (COVID-19). The Covid-19 crisis: A catalyst for government transformation?”, 10 de noviembre de 2020, disponible en línea: <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

pandemia.<sup>33</sup> En Nicaragua la sociedad civil llegó además a adquirir “un papel social y político preeminente”.<sup>34</sup>

### 3. ESTUDIOS DE CASOS: RESPUESTA ANTE LA PANDEMIA

Las respuestas ante la pandemia en El Salvador y Nicaragua se inclinan en dos polos extremos dentro de la región de América Latina. Según el *Public Policy Adoption Index* que mide cuántas políticas públicas ha adoptado un país para controlar la pandemia,<sup>35</sup> El Salvador ha sido el país que contó en su momento con la mayor cantidad de medidas. Nicaragua, al contrario, es el país con casi ninguna medida medible (véase ilustración 1);. Esas tendencias adversas también reflejan dos peligros inminentes en la acción ante el virus: el liderazgo incoherente y hasta inconstitucional producto de la ignorancia y la inacción frente al virus<sup>36</sup> –el cual, en gran medida,

33 Ello se consta, entre otros, por el papel de la sociedad civil de mantener “una estrategia de confrontación [con el gobierno], dando continuidad a una lógica previa que la crisis solo ha incrementado” o por el papel de los medios de comunicación privados e independientes que “ocuparon por sustitución el papel de una oposición política con grandes limitaciones”; Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez, “América Latina y Covid-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 83, 2021.

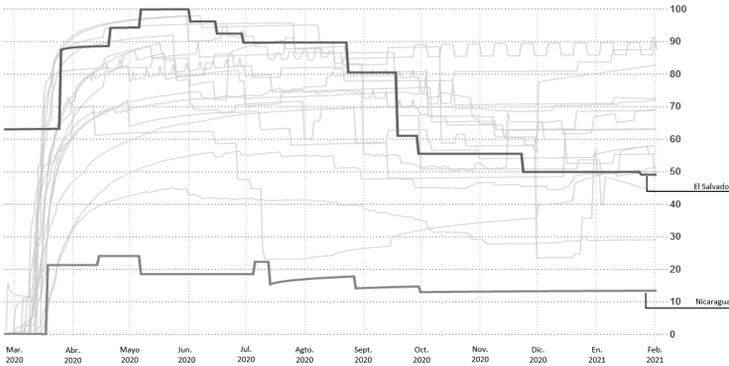
34 *Ibid.*, p. 26.

35 El índice mide “nueve políticas públicas destinadas a ayudar a controlar la pandemia [...]. Las medidas se ponderan en función de la fecha en que se aplicaron y del tiempo que llevan en vigor”. Véase en línea: <<http://observcovid.miami.edu/americas/>>; las políticas públicas monitoreadas incluyen “Requisitos para quedarse en casa; Restricciones en el tamaño de las reuniones; Cierre de escuelas; Cierre de centros de trabajo; Cancelación de eventos públicos; Cierre del transporte público; Uso de campañas de información pública; Restricciones a los viajes dentro del estado; Restricciones a los viajes internacionales; Uso obligatorio de máscaras o protectores faciales”. Véase Covid-19 Observatory, “Methodology”, disponible en línea: <<http://observcovid.miami.edu/methodology/>> [consultado el 28 de marzo de 2022].

36 Francisco Ortega y Michael Orsini, “Governing Covid-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership”, en *Global Public Health*, vol. 15, N° 9, 2021.

llegó junto con una retórica populista—,<sup>37</sup> y el control abusivo y la represión estatal bajo el pretexto de proteger el derecho a la salud.<sup>38</sup>

### Ilustración 1. Public Policy Adoption Index<sup>39</sup>



#### 3.1. El Salvador

##### 3.1.1. La personalización del poder y la militarización de lo político

En El Salvador la aplicación de medidas se inició el 14 de marzo de 2020, cuando la Asamblea Nacional declaró el estado de emergencia y aprobó por ley la restricción temporal de derechos constitucionales concretos. Por su parte, el 21 de marzo, el Ejecutivo decretó una cuarentena domiciliaria obligatoria a nivel nacional. Autorizó además a la seguridad pública a aplicar esa cuarentena en los casos que fuera necesario. Después de ese llamado, “cientos de personas fueron detenidas ilegal o arbitrariamente,

37 Brett Meyer, “Pandemic populism: An analysis of populist leaders’ responses to Covid-19”, *Tony Blair Institute for Global Change*, 17 de agosto de 2020, disponible en línea: <<https://institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-covid-19>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

38 Organización de las Naciones Unidas, “Comunicado de Prensa: “Toxic lockdown culture” of repressive coronavirus measures hits most vulnerable”, 17 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://news.un.org/en/story/2020/04/1062632>> [consultado el 28 de marzo de 2022].

39 El Salvador y Nicaragua en comparación con la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Para mayor información sobre la base empírica y los países listados, véase Covid-19 Observatory, “Latin America”, disponible en línea: <<http://observcovid.miami.edu/americas/>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

mediante el uso excesivo de la fuerza y bajo criterios subjetivos y no contemplados en ley”.<sup>40</sup> La Sala de lo Constitucional ratificó que tal procedimiento del Poder Ejecutivo no tenía base legal.<sup>41</sup> El Ejecutivo señalaba, a su vez, que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) no tenía facultades para decidir sobre asuntos sanitarios o epidemiológicos. Con ello, la trayectoria de El Salvador se inclinó a un sucesivo enfrentamiento entre el Ejecutivo y las entidades de contrapoder.

En el transcurso de 2020, el presidente logró un manejo cada vez más unilateral, inicialmente respondido con un activismo del Poder Legislativo y el Judicial con el fin de “contener al presidente Nayib Bukele” quien había “personalizado y concentrado el poder y [...] ninguneado a la oposición”.<sup>42</sup> Estos acontecimientos culminaron en la decisión de Bukele de ingresar al Parlamento el 9 de febrero 2021 con soldados armados. Aunque esa acción fue más bien dirigida a exigir su Plan de Control Territorial, puede considerarse espejo de la crisis interna en términos generales. Con elecciones en el Parlamento y la victoria de su partido Nuevas Ideas, el Ejecutivo logró el control absoluto sobre el órgano. La primera medida que tomó el órgano recién compuesto fue la destitución de los magistrados de la Sala de lo Constitucional y del titular de la Fiscalía General de la República.<sup>43</sup> Poco después, la Sala de lo Constitucional autorizó la reelección presidencial consecutiva, lo que formalmente posibilitaría la permanencia en el poder del presidente Bukele luego de que finalice su actual mandato en 2024.

### 3.1.2. *Las OSC ante la pérdida de participación institucionalizada y de reconocimiento político*

En El Salvador, puede considerarse el artículo 7 de la Constitución como una referencia legal, pero amplia en cuanto a la labor de las OSC (“Los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse libremente y a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito”), así como la Ley

40 CIDH, “Situación de derechos humanos en El Salvador”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 278, 14 de octubre de 2021.

41 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (San Salvador), Resolución de seguimiento 148-2020 Hábeas corpus, 15 de abril de 2020, disponible en línea: <[https://www.jurisprudencia.gob.sv/PDF/HC\\_148-2020\\_.PDF](https://www.jurisprudencia.gob.sv/PDF/HC_148-2020_.PDF)> [consultado el 28 de marzo de 2022].

42 Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez, *op. cit.*

43 Lady Guzmán, “Examinando la democracia: Respuesta estatal al COVID-19 en El Salvador”, en Mariela Morales Antoniazzi (coord.), *Test democrático interamericano frente al COVID-19*, Santiago de Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

de Asociaciones y Fundaciones Sin Fines de Lucro. Cabe destacar la Ley de acceso a la información pública (2011) que promueve, en conjunto con los acuerdos del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), la efectiva difusión de información y la participación ciudadana, en favor de la rendición de cuentas y el control social.<sup>44</sup> Para contar además con un marco legal de protección y defensa, varias OSC –con una iniciativa impulsada desde la Mesa por el Derecho a Defender Derechos (MDDD)– han elaborado y presentado a la Asamblea Legislativa en 2018 la propuesta de la “ley para el reconocimiento y protección integral de las personas defensoras de derechos humanos y para la garantía del derecho a defender derechos humanos”.<sup>45</sup>

Con la presidencia de Bukele, se han debilitado garantías básicas y se ha disminuido la posibilidad de reforzar un marco normativo de protección. Destacan la desaparición de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y de la Secretaría de Inclusión Social, espacios de diálogo para la sociedad civil para facilitar el discurso deliberativo y así la transparencia de políticas públicas.<sup>46</sup> En cuanto al involucramiento directo en el proceso parlamentario, se consta que “la mayor parte de la sociedad civil se encuentra excluida de la participación en el proceso legislativo”, mientras que en el pasado “había ciertas áreas temáticas en las que la participación de la sociedad civil era vital para aprobar una ley. Eso se acabó”.<sup>47</sup> Cabe señalar que ante el brote del virus se hizo un intento de facilitar la participación directa de la sociedad civil. Para la

44 Ello fue reflejado en *rankings* del Centro para la Ley y la Democracia (CLD), en los que El Salvador se ubicó, hasta 2018, entre los cuatro países con mayor cualidad en transparencia y acceso a información.

45 FESPAD, “Defensores/as de derechos humanos en El Salvador, Informe situacional 2018 - junio 2019”, diciembre de 2019, p. 37, disponible en línea: <<https://www.fespad.org.sv/publicaciones-defensores-as-de-derechos-humanos-en-el-salvador/>> [consultado el 27 de marzo de 2022].

46 Organización de los Estados Americanos, “Informe final. Misión especial de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos a El Salvador”, 2021, p. 18, disponible en línea: <<https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-El-Salvador.pdf>> [consultado el 27 de marzo de 2022]; véase también Melissa Pacheco, “Bukele creó dos nuevas secretarías y eliminó cinco”, en *La Prensa Gráfica*, 3 de junio de 2019, disponible en línea: <<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Bukele-creo-dos-nuevas-secretarias-y-elimino-cinco-20190602-0448.html>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

47 Entrevista de Civicus con Eduardo Escobar, en *Civicus*, 22 de septiembre de 2021, disponible en línea: <<https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/5298-el-salvador-the-president-s-aim-is-to-concentrate-power>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

creación del Fondo de Emergencia y Recuperación y Reconstrucción Económica, el cual tenía el fin de definir programas de transferencia monetaria y una reactivación de las finanzas del país, se creó un comité de supervisión. Sin embargo, sus representantes desde la sociedad civil renunciaron al comité porque el gobierno “no les presentó los programas a auditar”.<sup>48</sup>

A la disminución del espacio cívico y la paulatina pérdida de transparencia se suman, en particular, las restricciones a las OCS en cuanto a la colaboración internacional. En junio de 2020, se creó la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional, desde entonces la única institución autorizada para manejar la cooperación entre las OSC nacionales y las OSC extranjeras. Ello se complementa con una reforma de la Ley de agentes extranjeros que, además, implicaría que el apoyo y la financiación del extranjero para las OSC y los individuos estarán severamente restringidos.<sup>49</sup>

Esa tendencia discriminadora se refleja en el discurso difamador y polarizador ante la pandemia. Así se lee el 29 de marzo de 2020 en el perfil de Twitter de Nayib Bukele:<sup>50</sup>

A veces parece que hay algunas organizaciones de derechos humanos que solo trabajan para lograr que mueran más humanos.

Cuando era la delincuencia pensé que era algo ideológico, pero ahora también están del lado del virus.

¿Qué buscan estas organizaciones?

### 3.1.3 *Las respuestas desde la base cívica*

En el contexto de una pandemia que ha llegado a ser instrumento, justificación y ventana oportuna para dar inicio a una personalización del poder, las OSC en El Salvador rápidamente se coordinaron para reforzar el derecho a la información, la transparencia del manejo gubernamental de la

48 María Clara Calle Aguirre, “El Salvador: renuncia la mitad del comité que se encarga de los dineros del Covid-19”, en *France 24*, 13 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.france24.com/es/20200513-el-salvador-renuncia-mitad-comite-dineros-covid19>> [consultado el 28 de marzo de 2022].

49 Civicus, “El Salvador: El proyecto de ley sobre ‘Agentes Extranjeros’ restringiría la libertad de expresión y de asociación si se aprueba como ley”, 17 de noviembre de 2021, disponible en línea: <<https://www.civicus.org/index.php/es/medios-y-recursos/comunicados-de-prensa/5450-el-salvador-el-proyecto-de-ley-sobre-agentes-extranjeros-restringiria-la-libertad-de-expresion-y-de-asociacion-si-se-aprueba-como-ley>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

50 Cuenta de Twitter de Nayib Bukele, presidente de El Salvador (@nayibbukele), publicación del 29 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://twitter.com/nayibbukele/status/1244370925815988226?lang=es>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

crisis y para adelantar demandas y llamados conjuntos en cuanto al Estado de derecho y los estándares democráticos.<sup>51</sup> En ocasiones, estos se llevaron a cabo en cooperación con organizaciones regionales e internacionales o con la academia.

Al reconocer que la “información epidemiológica sobre el covid-19 es un factor clave para la toma de decisiones de políticas públicas efectivas” se han presentado “dudas razonables sobre la gestión y administración de los datos oficiales”.<sup>52</sup> En esa línea, el Observatorio Covid-19 de El Salvador se dedica a informar de manera independiente, mediante boletines semanales, artículos, datos oficiales y modelos matemáticos, sobre la situación epidemiológica. Además, se acerca a la situación de los derechos fundamentales a partir de breves comentarios y análisis. Entre estos, es importante resaltar las reflexiones sobre “el impacto que tuvo la paralización de la justicia durante el covid-19, la necesidad de modernización del funcionamiento de la justicia en el país, para concluir con algunas recomendaciones y conclusiones”, como por ejemplo que “los comicios se celebrarían entre los meses de marzo y septiembre de 2020” bajo condiciones del covid-19,<sup>53</sup> entre otros. Uno de los socios es la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un centro de pensamiento y acciones para el desarrollo, que igualmente ofrece algunos estudios políticos.<sup>54</sup> Se destaca justamente la intervención de instituciones de control en situa-

51 Entre ellos en particular: Acción Ciudadana, AJES: Acción Solidaria, Aliados por la Democracia, Asociación Nacional de la Empresa Privada, Azul Originario, CECADE, CEJ: Centro de Estudios Jurídicos, DECIDE, Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho, Fundación Democracia-Transparencia, Fundación Nacional para el Desarrollo, FUDESCO: Fundación para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, FUNDEMAS: Fundación Empresarial para la Acción Social, Futuro Abierto, Joven Go, Líderes Solidarios, Los Siempre Sospechosos de Todo, Mentes Jóvenes, Movimiento Libertad, Movimiento Patria Ciudadana, Patriotas, Somos Paz, Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos (TRACODA).

52 Observatorio COVID-19, “Debate del Observatorio. La gestión de la información epidemiológica de COVID19 y sus implicaciones en la política pública: Dudas razonables”, disponible en línea: <<https://observatoriocovid19.sv/index.html>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

53 Observatorio COVID-19, “Derechos fundamentales”, disponible en línea: <[https://observatoriocovid19.sv/derecho\\_fundamental.html](https://observatoriocovid19.sv/derecho_fundamental.html)> [consultado el 30 de marzo de 2022].

54 Para otra información brindada por la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES), véase en línea, por ejemplo: <<http://fusades.org/publicaciones/newsletter-documentos-publicados-relacionados-al-covid-19>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

ciones que violaban los derechos fundamentales y así aportan a una transparencia en cuanto a la rendición de cuentas.<sup>55</sup>

Es fundamental insistir sobre las iniciativas con un enfoque de género. Por ejemplo, se denuncia que “las agresiones contra organizaciones de mujeres defensoras de derechos humanos en el país se han incrementado de manera notable. En especial, aquellas cometidas en el ámbito digital”.<sup>56</sup> Tales denuncias sobre el contexto de la labor de defensoras y defensores de derechos humanos toman en cuenta que su papel “para avanzar en el reconocimiento de los derechos humanos y de los derechos y las garantías constitucionales en el país cobra especial importancia en el marco de la actual pandemia”.<sup>57</sup> Esa labor de *control diagonal* se conecta en particular con el rol de los medios independientes y así se informa en su conjunto sobre las “agresiones contra personas defensoras y periodistas en el contexto de covid-19 en El Salvador, 2020”.<sup>58</sup>

A esas iniciativas se suma un esfuerzo colectivo más amplio en cuanto a la defensa de la democracia. Ejemplo de ello es una nota de prensa del 16 de abril de 2020, en la que más de treinta organizaciones recuerdan al presidente que “la salud y la vida en democracia de los salvadoreños están simultáneamente en juego y no son de ninguna manera excluyentes”.<sup>59</sup> En un comunicado del 11 de mayo de 2020, más de veinticinco organizaciones de derechos humanos denunciaron la “serie de acciones del Órgano Eje-

55 “Algunas reflexiones sobre el covid-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia”, 13 de abril de 2020, disponible en línea: <<http://fusades.org/publicaciones/algunas-reflexiones-sobre-el-covid-19-el-desempeno-de-los-sistemas-politicos-y-la-democracia>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

56 Federación Internacional por los Derechos Humanos, “Medidas de El Salvador ante COVID-19 propicia entorno hostil a labor de defensores de DDHH”, 22 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/las-medidas-del-gobierno-salvadoreno-ante-la-covid-19-han-propiciado>> [consultado el 28 de marzo de 2022].

57 *Ibid.*

58 Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras, “Informe especial: Agresiones contra personas defensoras y periodistas en el contexto de covid-19 en El Salvador, 2020”, 25 de mayo de 2021, disponible en línea: <<https://im-defensoras.org/2021/05/informe-especial-agresiones-contra-personas-defensoras-y-periodistas-en-el-contexto-de-covid-19-en-el-salvador-2020/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

59 Acción Ciudadana, “Organizaciones de la sociedad civil le piden al presidente de la República que cumpla la Constitución”, 16 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://accion-ciudadana.org/organizaciones-de-la-sociedad-civil-le-piden-al-presidente-de-la-republica-que-cumpla-la-constitucion/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

cutivo que, bajo el argumento de atender tal situación, violentan derechos humanos y garantías constitucionales”.<sup>60</sup> Con ello las OSC hacen un llamado a los órganos estatales del control de poder para que asuman sus responsabilidades referenciales en favor de la transparencia y rendición de cuentas, y con la aplicación de medidas proporcionales. Una de las voces centrales ha sido la de Acción Ciudadana, una asociación que promueve “la reforma política del Estado, la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción e impunidad y la participación ciudadana”.<sup>61</sup> Con varios llamados en el mes de abril asumió la tarea de monitorear la situación política, con la atención puesta en las medidas ante la pandemia para que se ajusten al marco constitucional.

Se suman a nivel supranacional –por iniciativa de las OSC de El Salvador– la solicitud de que “se haga público el informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) en el que advierte posibles casos de corrupción en el manejo de los fondos para enfrentar la pandemia”, junto con cualquier otra información relevante con el fin de que “las instituciones nacionales y la sociedad salvadoreña en su conjunto puedan utilizarlo como herramienta para dar continuidad al trabajo de la CICIES en la lucha contra la corrupción”.<sup>62</sup> Esta petición se hizo tras la terminación unilateral por parte del gobierno salvadoreño de la CICIES, que había sido creada el 26 de noviembre de 2019 como instrumento jurídico de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en favor de la gestión pública transparente y para prevenir la corrupción y los delitos conectados.<sup>63</sup> Además, se entregó una carta ante la OEA, en la cual se pide

60 Acción Ciudadana, “Pronunciamiento sobre acciones impulsadas en la actual emergencia”, 11 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://accion-ciudadana.org/wp-content/uploads/2020/05/Pronunciamiento-sobre-acciones-impulsadas-en-la-actual-emergencia.-11052020.pdf>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

61 Acción Ciudadana, “¿Quiénes somos?”, disponible en línea: <<https://accion-ciudadana.org/quienes-somos/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

62 Acción Ciudadana, “Organizaciones de la sociedad civil envían carta a la OEA solicitando se haga público el informe de la CICIES en el que advierte posibles casos de corrupción en el manejo de los fondos para enfrentar la pandemia”, 15 de junio de 2021, disponible en línea: <<https://accion-ciudadana.org/comunicado-de-prensa-organizaciones-de-la-sociedad-civil-envian-carta-a-la-oea-solicitando-se-haga-publico-el-informe-de-la-cicies-en-el-que-advierte-posibles-casos-de-corrupcion-en-el-manejo-de-los-f/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

63 Véase Organización de los Estados Americanos, Comunicado de prensa, C-028/21, 25 de marzo de 2021, disponible en línea: <[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-028/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-028/21)> [consultado el 29 de marzo de 2022].

aplicar la Carta de la OEA y otros instrumentos interamericanos, en particular la Carta Democrática.<sup>64</sup> Se reclama con ello la preservación de la institucionalidad democrática de acuerdo con el artículo 17 de la Carta de la OEA, y se da a conocer el peligro inmanente en el manejo de la pandemia de invertir los logros y avances que desde la firma de la paz se han conseguido en favor de la democracia. Se destacan, entre otros, la “falta de respeto a la división de poderes”, “la utilización excesiva de la fuerza y las detenciones ilegales”, la militarización y las violaciones a diversos derechos fundamentales, así como al derecho a la información.

Las llamadas de las OSC también tenían respaldo desde el nivel interamericano. La CIDH concedió audiencia pública sobre la situación de las personas privadas de libertad en El Salvador, en el contexto de la pandemia, y haciendo foco en las cuestiones de género, tras la solicitud de un grupo de organizaciones. El 16 de marzo de 2022 tuvo lugar una audiencia sobre supervisión digital. Los esfuerzos por parte de las OSC en algunas instancias también fueron respaldados desde la academia. El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (UCA) de El Salvador, además de ofrecer sus informes sobre Derechos Humanos, ha adelantado dos cartas-informe a la CIDH y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) exponiendo sus preocupaciones e inquietudes sobre el

respeto a las garantías y libertades fundamentales, en cuanto al régimen de excepción y las detenciones que se han realizado. La poca información sobre las formas y mecanismos de aplicación de las políticas y medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales. El bloqueo y los pocos recursos asignados a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). [...] El ataque de descrédito contra organizaciones defensoras de derechos humanos, luego de presentar propuestas conforme a su labor, por parte de funcionarios públicos de alto nivel.<sup>65</sup>

64 Carta disponible en línea: <[https://accion-ciudadana.org/wp-content/uploads/2020/05/Carta-SG-OEA\\_26-OSC-El-Salvador\\_18.may.\\_2020.pdf](https://accion-ciudadana.org/wp-content/uploads/2020/05/Carta-SG-OEA_26-OSC-El-Salvador_18.may._2020.pdf)> [consultado el 29 de marzo de 2022].

65 Instituto de Derechos Humanos de la UCA, “Envío de información a la CIDH y a la OACNUDH”, 31 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://de-de.facebook.com/idhuca/photos/pcb.10157884184041066/10157884183271066/?type=3&theater>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

Finalmente, cabe destacar que, desde la profundización de la crisis democrática, las demandas ante la pandemia se han combinado con una creciente atención a la situación política en general. Se representa esa tendencia en la Coordinadora Salvadoreña del Movimiento, el Bloque de Resistencia y Rebeldía Popular y la Alianza Nacional El Salvador en Paz que el 16 de enero de 2022 adelantaron protestas, en conjunto con jueces independientes.<sup>66</sup> De ahí, las primeras dos OSC mencionadas han publicado en conjunto la declaración del 9 de febrero de 2022, en base de la cual conmemoran la ocupación del órgano legislativo por parte de Bukele en 2021; en su declaración declaran el 9 de febrero como “Día nacional de la lucha contra el autoritarismo”.<sup>67</sup> Varias OSC sumaron su apoyo al “Día nacional contra el autoritarismo”.<sup>68</sup>

### 3.2. Nicaragua

En Nicaragua, después de que se detectara el primer caso de covid-19 en el país en marzo de 2020, el presidente Daniel Ortega estuvo desaparecido durante más de un mes. Recién se lo volvió a ver frente a las cámaras el 15 de abril en un discurso televisivo, aún sin responder a la pandemia. Mientras tanto, la vicepresidenta Rosario Murillo, esposa de Daniel Ortega, se centró en escenificar la cohesión social y la solidaridad llamando a marchar por el “Amor en tiempos de covid”.<sup>69</sup> Incluso se prohibió tem-

66 Redacción Verdad Digital, “Colectivos sociales convocan a marcha contra políticas del Gobierno Bukele”, 7 de enero de 2022, disponible en línea: <<https://verdaddigital.com/colectivos-sociales-convocan-a-marcha-contra-politicas-del-gobierno-bukele/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

67 Bloque de Resistencia y Rebeldía Popular, “Declaración popular del 9 de febrero como ‘Día nacional de la lucha contra el autoritarismo’”, en *Facebook*, 11 de febrero de 2022, disponible en línea: <<https://www.facebook.com/Bloque-de-Resistencia-y-Rebeld%C3%ADa-Popular-104526161979375/photos/a.104530991978892/146979381067386>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

68 Organizaciones que suscriben el comunicado: Acción Ciudadana, Fundación DTJ, Centro de Estudios Jurídicos, FUNDE Capítulo Transparencia Internacional, ANEP, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección El Salvador, Acción Ciudadana, “Comunicado de Prensa: 9 de febrero: Día nacional contra el autoritarismo”, 9 de febrero de 2022, disponible en línea: <<https://accionciudadana.org/comunicado-de-prensa-9-de-febrero-dia-nacional-contra-el-autoritarismo>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

69 “Nicaragua desafía a la pandemia y desfila con el lema ‘amor en tiempos de coronavirus’”, en *El Mundo*, 15 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/15/5e6e325afc6c83983d8b475e.html>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

poralmente el uso de mascarillas para impedir que cundiera el pánico.<sup>70</sup> Se sumaron despidos arbitrarios de profesionales independientes o críticos en el área de salud. Sin embargo, al mismo tiempo, se reportó la realización de algunas medidas de contención, como el control de las fronteras y la atención a los no asegurados.<sup>71</sup> Más allá de estas, no se han formulado otras respuestas globales. Ello de acuerdo con un Libro blanco, publicado a finales de mayo de 2020, que presenta el plan nacional como modelo comparable al sueco, de no aislamiento y orientado al “equilibrio entre la pandemia y la economía”. En el momento de la llegada de las vacunas, a la vez, el gobierno se ha apropiado del discurso sobre el covid, promoviendo con los medios del partido las vacunas como símbolo de solidaridad, unidad y del buen vivir.<sup>72</sup>

### *3.2.1. Un estado de emergencia de facto y la consolidación de una crisis multidimensional*

El impacto de la pandemia refleja y agrava una crisis política y humanitaria ya existente, considerando que Nicaragua ha sido uno de los diez países con mayor nivel de autocratización en los años 2009 a 2019 desde una perspectiva global,<sup>73</sup> y con amplios sectores de la sociedad en una situación de gran vulnerabilidad. En abril de 2018, las protestas sociales contra el gobierno fueron respondidas con una represión violenta. A pesar de un inicial diálogo de paz, el gobernante populista de izquierda Daniel Ortega eliminó estratégicamente las posibles vías y fuentes de retorno a la normalidad democrática. Desde entonces, persiste un estado de excepción de facto basado en una sofisticada y sistemática represión de la sociedad mientras que se ha ignorado el equilibrio de poder y la transparencia. Los medios de comunicación independientes están severamente restringidos, los opositores políticos fueron encarcelados.

70 Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos, “Irresponsabilidad del régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo frente al COVID-19”, 31 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.cenidh.org/recursos/88/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

71 Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social, “Informe de coyuntura, abril 2020”, disponible en línea: <<https://funides.com/publicaciones/informe-de-coyuntura-abril-2020/>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

72 Véanse las noticias brindadas por *El 19*, disponible en línea: <<https://www.el19digital.com/Coronavirus>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

73 V-Dem Institute, “Autocratization surges - resistance grows. Democracy Report 2020”, disponible en línea: <[https://v-dem.net/static/website/files/dr/dr\\_2020.pdf](https://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf)> [consultado el 30 de marzo de 2022].

Daniel Ortega persigue la “lógica de priorizar el poder a cualquier costo”<sup>74</sup> Esa lógica también se refleja en una estrategia triple de 1) la autolegitimación y 2) la autoproclamación como líder político a partir de unas elecciones presidenciales consideradas como ilegítimas en noviembre de 2021. Ello, a su vez, implica la impunidad de agentes del Estado y cuerpos civiles que actúan con el beneplácito gubernamental a los que, desde 2018, se ha acusado de graves violaciones de los derechos humanos y hasta de crímenes de lesa humanidad. Se suma 3) un autoaislamiento del gobierno nicaragüense en el SIDH, iniciado con la suspensión de la presencia del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) en diciembre de 2020 –instalado en junio de 2018 por parte de la CIDH– y la prohibición de visitas de la CIDH en el país, y que culminó con el anuncio de la salida de la OEA tras las elecciones presidenciales de 2021.<sup>75</sup>

### 3.2.2. *Las OSC ante la marginalización, difamación y represión estructural*

La Constitución Política de Nicaragua establece en su artículo 7 que el país es una república democrática, participativa y representativa; en los artículos 47 a 55 se garantizan los derechos políticos, tales como el derecho de constituir organizaciones sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses (artículo 49) y el derecho de concentración, manifestación y movilización pública. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país según el artículo 48. Más allá de constituir un espacio democrático civil, es expresión de los instrumentos regionales internacionales suscritos y ratificados por Nicaragua.

El manejo de la emergencia sanitaria y el previo liderazgo con el extenso aumento de violencia política y represión han provocado “mayores restricciones del espacio cívico y democrático en Nicaragua”<sup>76</sup> A partir de julio de 2018, se promovió una llamada *operación limpieza* que incluyó la

74 Manuel Ortega Hegg, *op. cit.*, p. 59 y Eurosocial, *op. cit.*

75 Alina Ripplinger, “Nicaragua: elecciones en el único país del mundo sin periódicos impresos”, en *Agenda Pública*, 3 de noviembre de 2021, disponible en línea: <<https://agendapublica.elpais.com/noticia/13517/nicaragua-elecciones-unico-pais-mundo-sin-periodicos-impresos>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

76 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Seguimiento a la situación de Derechos Humanos en Nicaragua”, en *Boletín*, N° 17, junio/julio de 2020, disponible en línea: <<http://www.oacnudh.org/>

búsqueda de figuras opositoras y su detención.<sup>77</sup> Se han llevado a cabo, entre otros, la aprobación de un trío de leyes punitivas y una ley de amnistía para reducir aún más el espacio de participación democrática y cívica, como así también imponer un control abusivo sobre las OSC.<sup>78</sup> Se suman estrategias como la cancelación de la personalidad jurídica y ataques diversos –como difamaciones, amenazas u hostigamiento contra individuos de la sociedad civil que se consideran opositores–. Se han identificado “nuevos patrones de violaciones a derechos humanos” desde mayo de 2020, tal como “la intensificación de la vigilancia, hostigamiento y represión selectiva [...] así como denuncias de ejecuciones extrajudiciales”.<sup>79</sup>

### 3.2.3. *El surgimiento de un tercer contrapoder desde una sociedad civil politizada*

Ante el brote del virus, se confirman en Nicaragua la falta de medidas e información. Por consiguiente, el Observatorio Ciudadano Covid-19 Nicaragua fue creado para proporcionar información independiente sobre la pandemia y para orientar un discurso político que tome en cuenta las repercusiones de la pandemia. Es símbolo de una colaboración cívica genuina e interdisciplinaria por parte de voluntarias y voluntarios desde áreas como la medicina, comunicación, ingeniería o informática –incluyendo tanto profesionales como estudiantes–, que, en conjunto con organizaciones, redes y la ciudadanía en general, han establecido una base de datos y un centro de información digital de los casos de covid-19 en Nicaragua.<sup>80</sup>

---

wp-content/uploads/2020/08/Boletin-N-17-Junio-Julio-2020-ESP-FINAL-.pdf> [consultado el 31 de marzo de 2022].

77 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Human rights violations and abuses in the context of protests in Nicaragua, 18 April – 18 August 2018”, Ginebra, ACNUDH, 2018, p. 16, disponible en línea: <[https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr\\_Aug2018\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_EN.pdf)> [consultado el 31 de marzo de 2022].

78 Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos, “Informe de OBS y CENIDH: ‘Las nuevas leyes de la represión’”, 3 de noviembre de 2021, disponible en línea: <<https://www.cenidh.org/recursos/108/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

79 Corte Interamericana de Derechos Humanos y Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua, “Situación de los derechos humanos en Nicaragua”, en *Boletín MESENI*, abril/mayo de 2020, disponible en línea: <<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas/2018Nicaragua/Boletin-MESENI-Abril2020.pdf>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

80 Observatorio Ciudadano Covid-19 Nicaragua, “Informe 7 de abril de 2022 al 20 de abril de 2022”, disponible en línea: <<https://observatorioni.org/>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

Con la falta de medidas gubernamentales y la alarmante situación del sistema de salud, organizaciones de la sociedad civil han “llamado al Estado a tomar medidas para impedir la propagación del virus con pleno respeto a los derechos humanos e incluso han tomado medidas oficiosas en ese sentido”.<sup>81</sup> Ya a finales de abril de 2020 se firmó un pronunciamiento sobre la pandemia del covid-19 en Nicaragua por parte de más de seiscientos profesionales de la salud nicaragüenses que instaron al gobierno a emprender un plan nacional de salud.<sup>82</sup> A principios de junio de 2020, el colapso del sistema de salud fue declarado por al menos 34 organizaciones médicas del país.<sup>83</sup>

La inacción política del gobierno ante la pandemia y sus repercusiones rápidamente fueron objeto de un reclamo a nivel regional. Así se destaca un “incumplimiento por parte del Estado de Nicaragua de la obligación que le incumbe en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos a la salud y a la vida, entre otros derechos, frente a la crisis de covid-19”,<sup>84</sup> tal como lo reivindicaron conjuntamente actores de la sociedad civil nicaragüense y la Cruz Roja, en agosto de 2020, ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, se solicitó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que establezcan comunicación con el gobierno de Nicaragua, de acuerdo con su mandato.<sup>85</sup> En ese escenario de denuncia y control sobre la falta de medidas del gobierno, surge entonces el papel político de las

81 OEA, ‘Comunicado de Prensa: CIDH y su REDESCA expresan seria preocupación por la situación de los derechos humanos en el contexto de la respuesta a la pandemia por COVID-19 en Nicaragua’, 8 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/072.asp>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

82 Disponible en línea: <<https://confidencial.com.ni/wp-content/uploads/2020/05/Pronunciamiento-de-profesionales-de-la-salud-30-abril-firmado.pdf>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

83 Disponible en línea: <[https://www.el19digital.com/app/webroot/tiny\\_mce/source/2020/00-Mayo/25%20MAYO/AL%20PUEBLO%20DE%20NICARAGUA%20Y%20AL%20MUNDO-%20INFORME%20SOBRE%20EL%20COVID-19.pdf](https://www.el19digital.com/app/webroot/tiny_mce/source/2020/00-Mayo/25%20MAYO/AL%20PUEBLO%20DE%20NICARAGUA%20Y%20AL%20MUNDO-%20INFORME%20SOBRE%20EL%20COVID-19.pdf)> [consultado el 30 de marzo de 2022].

84 disponible en línea:

85 Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, “Organizaciones de derechos humanos denuncian ante la OMS y la OPS la crítica situación de Nicaragua ante la pandemia del COVID 19”, 31 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/organizaciones-de-derechos-humanos-denuncian-ante-la-oms-y-la-ops-la-critica-situacion-de-nicaragua-ante-la-pandemia-del-covid-19/>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

OSC, tal como se reflexiona en el mismo llamado ante la OMS y OPS: “Esta coyuntura sucede en un clima marcado por la represión política, las restricciones a la libertad de expresión y la crisis generalizada de derechos humanos, persistente desde 2018”.

A la vez, tanto la crisis de 2018 como la emergencia sanitaria han reforzado el papel político de la sociedad civil ante la represión y negación de derechos fundamentales. La creación de alianzas entre las OSC<sup>86</sup> y la colaboración con grupos vulnerables o de diversos sectores sociales ha incrementado el empoderamiento de la sociedad desde 2018.<sup>87</sup> En cuanto a la

86 En particular: Nicaragua Lucha –integrado por Acción Penal, Articulación de Movimientos Sociales (AMS), CENIDH, Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN), Colectivo de Derechos Humanos Nicaragua Nunca Más (Nicaragua Nunca +), Comité Proliberación de Familiares Presos Políticos de Nicaragua, Grupo de Reflexión de Excarcelados Políticos (GREX), Iniciativa Nicaragüense de Defensoras de Derechos Humanos (IND), Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM), Nicaragüenses en el Mundo (NEEM), Periodistas y Comunicadores Independientes de Nicaragua (PCIN), Popol Na, Unidad Defensa Jurídica (UDJ), Unidad de Registro (UDR), Unión de Presos y Presas Políticos Nicaragüenses (UPPN)–. La Alianza Cívica y la Unidad Azul y Blanco, emergidas en 2018, llegaron a crear la Coalición Nacional, creada entre “movimientos, organizaciones, fuerzas sociales, políticas y económicas diversas y plurales”, véase Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, “Manifiesto ‘Unidad nacional azul y blanco’”, 4 de octubre de 2018) disponible en línea: <<https://www.alianzacicvicnicaragua.com/manifiesto-unidad-nacional-azul-y-blanco/>> [consultado el 31 de marzo de 2022]. Finalmente, la asociación Madres de Abril con el Museo de la Memoria contra la Impunidad establecen enlaces entre las víctimas y colaboran en particular con la academia, Museo de la Memoria contra la Impunidad, disponible en línea: <<https://www.museodelamemorianicaragua.org/en/about-the-museum/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

87 Es importante destacar un primer esfuerzo cívico dentro de las protestas y finalmente el diálogo de paz de mayo de 2018, suspendido hacia mediados de junio, que abrió la mesa hacia actores tan diversos como el sector privado y empresas de gran capital, los estudiantes universitarios, los movimientos de madres y feministas, defensores de los derechos humanos y de la democracia, y la Iglesia católica. Hubo un acuerdo en 2019 con la participación de la Alianza Cívica, que continúa insistiendo en su cumplimiento por parte del gobierno. Véase “Alianza Cívica demanda el cumplimiento de los acuerdos firmados en 2019”, en *IP Nicaragua*, 28 de marzo de 2022, disponible en línea: <<https://ipnicaragua.com/alianza-civica-acuerdos-2019-regimen-de-nicaragua/>> [consultado el 31 de marzo de 2022]. A la vez, debe mencionarse que el sector privado tomó un rol clave en diálogos posteriores durante el 2020. Con la paulatina escalada del conflicto político, finalmente se negó también la participación en asuntos políticos y el discurso público a aquellos que habían sido aliados. Se manifestó así el cierre total del espacio participativo plural

labor en tiempos de covid, puede darse el ejemplo de la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, que evolucionó en 2018 como una sola voz de la sociedad que subsumía “organizaciones, ciudadanas y ciudadanos diversos y heterogéneos, [quienes aceptaron] iniciar un proceso de diálogo con el gobierno”.<sup>88</sup> Está “conformada por estudiantes, campesinos, académicos, religiosos y representantes de la Costa Caribe, Sociedad Civil y Empresa Privada”, quienes efectúan una labor de demandas y monitoreo ante el gobierno. Ante la pandemia, la Alianza hizo un llamado al pueblo nicaragüense a presionar al gobierno para que se produzcan cambios, y enumeraba un listado detallado con las medidas necesarias.<sup>89</sup> La protesta fue una forma de manifestación dispersa de diferentes OSC, y demostró la capacidad de autoconvocatoria de la sociedad civil más amplia desde 2018. Así se ha evaluado que, en los primeros meses de la pandemia, entre marzo y junio de 2020, de “102 acciones colectivas registradas, 69 tuvieron demandas relacionadas al desarrollo de la pandemia”.<sup>90</sup> Estas protestas no se llevaron a cabo a escala de eventos masivos por el peligro de contagio. Asimismo, comenzaron a cobrar relevancia las protestas sin fines políticos, que ante el incremento de la represión se inclinan cada vez más hacia fines socioeconómicos. Mientras tanto, a partir del compromiso compartido entre distintas OSC, con un enfoque que combina la pandemia y la situación política, ha surgido una demanda por la liberación de los presos políticos que, tras las protestas de 2018, se encontraban privados de su libertad.<sup>91</sup> Por la negación de derechos fundamentales en el contexto de la

---

mucho más allá de las OSC, con el encarcelamiento del presidente y vicepresidente del Consejo Superior de la Empresa Privada y con la expulsión del embajador del Vaticano en Nicaragua.

88 Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, “Sobre nosotros”, disponible en línea: <<https://www.alianzacivicanicaragua.com/sobre-nosotros/>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

89 Véanse las demandas de la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, “Demandas de la Alianza Cívica ante la pandemia”, 28 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.alianzacivicanicaragua.com/demandas-de-la-alianza-civica-ante-la-pandemia/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

90 Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social, “Nicaragua en movimiento, análisis de las protestas 2016-2020”, en *Serie de Estudios Institucionales*, N° 1, 2020.

91 Para mayor información, véase la OSC “Mecanismo para el reconocimiento de personas presas políticas” que ofrece entre otros una lista mensual de las personas presas y presos políticos desde antes de abril de 2018 y después de abril de 2018, disponible en línea: <<https://presasypresopoliticospolicosnicaragua.org/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

pandemia a los considerados opositores al régimen, tales iniciativas contaron con un particular respaldo internacional.<sup>92</sup> Aparte de las alianzas nuevas, es destacable el papel fundamental del Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos (CENIDH), fundado en 1990 y por ello una de las OSC más establecidas. Aun después de que se canceló su personería jurídica en diciembre de 2018, sigue activa. Ante el accionar del gobierno frente a la pandemia, ha recopilado detalladamente evidencia sobre la “Irresponsabilidad del régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo frente al COVID-19”.<sup>93</sup> Con otras OSC nacionales e internacionales, participó el 14 de marzo de 2022 en una audiencia ante la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de impunidad en Nicaragua.<sup>94</sup>

Un grupo particularmente vulnerado ha sido el de los pueblos indígenas. En la Costa Caribe de Nicaragua existen “304 comunidades indígenas y afrodescendientes que han avanzado en su proceso de demarcación, de acuerdo con la ley 445 de régimen de propiedad comunal”.<sup>95</sup> Con altas tasas de desempleo, desabastecimiento de alimento e insumos higiénicos para afrontar el covid-19, así como largas distancias a hospitales y barreras idio-

92 Véase, por ejemplo, “Actualización del Informe Conjunto de la RIDH y del Observatorio Ciudadano COVID-19 para la Evaluación de Nicaragua en la 70ª Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, N° 18/19, disponible en línea: <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/NIC/INT\\_CESCR\\_CSS\\_NIC\\_46607\\_S.doc](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/NIC/INT_CESCR_CSS_NIC_46607_S.doc)> [consultado el 29 de marzo de 2022]; Organización de los Estados Americanos, “Comunicado de prensa: La CIDH otorga medidas cautelares a favor de 41 personas privadas de su libertad en Nicaragua”, 4 de noviembre de 2020, disponible en línea: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/266.asp>> [consultado el 29 de marzo de 2022]; Amnistía Internacional, “Prison and the pandemic: The lethal cocktail used by the Nicaraguan government against those who criticize them”, 10 de agosto de 2020, disponible en línea: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/08/carcel-covid19-coctel-lethal-gobierno-nicaragua/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

93 Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos, “Irresponsabilidad del régimen de Daniel Ortega y Rosario Murillo frente al COVID-19”, 31 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.cenidh.org/recursos/88/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

94 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “183º período de sesiones de la CIDH, audiencia: Situación de los derechos humanos en el contexto de impunidad en Nicaragua”, disponible en línea: <<https://www.cenidh.org/recursos/118/>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

95 Lottie Cunningham, “Nobel alternativo: Lottie Cunningham teme un etnocidio en Nicaragua”, en *Deutsche Welle*, 1 de octubre de 2020, disponible en línea: <<https://www.dw.com/es/nobel-alternativo-lottie-cunningham-teme-un-etnocidio-en-nicaragua/a-55127473>> [consultado el 31 de marzo de 2022].

máticas, los pueblos no recibieron información o asistencia alguna desde el gobierno. Persistieron ataques sistemáticos –tal como la colonización e invasión de los territorios, el desplazamiento forzoso y asesinatos de miembros de las comunidades– mientras que el Estado no intervenía o negaba los acontecimientos. Desde el Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas (CALPI) se ha elaborado en esa línea un “Llamamiento a las aportaciones del mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas para su informe que se presentara en septiembre al Consejo de Derechos Humanos”.<sup>96</sup> Otra OSC que ha insistido en su labor ante la pandemia ha sido el CEJUDHCAN, en favor de los derechos colectivos y territoriales de los pueblos indígenas/afrodescendiente de la costa atlántica de Nicaragua.<sup>97</sup>

La labor de las OSC ha sido respaldada por la Academia de Ciencias de Nicaragua. Desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial, en la publicación “Covid-19, el caso de Nicaragua. Aportes para enfrentar la pandemia”<sup>98</sup> ofrece perspectivas críticas y evaluaciones diferenciadas de las políticas públicas. La academia, en colaboración con la Red Interamericana de Academias de Ciencias (IANAS), también ha resaltado las mejores prácticas en diferentes países y destaca el importante papel de la sociedad civil nicaragüense ante la pandemia.<sup>99</sup> El Comité Científico Multidisciplinario (CCM), que ofrece información técnica y ensayos diferenciados sobre el impacto de la pandemia, pidió al Gobierno de Nicaragua que se abra la participación de actores no gubernamentales en la estrategia de vacunación. Proponen una “convocatoria a la participación de la sociedad civil, y particularmente de los subsistemas no-públicos de servicios de salud, que podrán tener un significativo aporte para abordar los

96 Disponible en línea: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/CallforInputCovidRecovery\\_submissions/Indigenous\\_Organisations\\_Civil\\_Society/centro-de-asistencia-legal-a-pueblos-indigenas-calpi.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/CallforInputCovidRecovery_submissions/Indigenous_Organisations_Civil_Society/centro-de-asistencia-legal-a-pueblos-indigenas-calpi.pdf)> [consultado el 29 de marzo de 2022].

97 Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua, disponible en línea: <<https://cejudhcan.wixsite.com/cejudhcan>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

98 Véase Academia de Ciencias de Nicaragua, disponible en línea: <<https://www.cienciasdenicaragua.org/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

99 Academia de Ciencias de Nicaragua, “Informe de política: Covid-19 en Nicaragua: Prioridades para enfrentar la nueva fase de la pandemia octubre 2020”, disponible en línea: <[https://observatorioni.org/wp-content/uploads/2020/10/16\\_mayo-OCC-10-Actualization.pdf](https://observatorioni.org/wp-content/uploads/2020/10/16_mayo-OCC-10-Actualization.pdf)> [consultado el 29 de marzo de 2022].

desafíos que plantea una tarea de la magnitud que representa vacunar al 80% de la población”.<sup>100</sup>

Esas iniciativas tienen la capacidad de abordar un vacío democrático que, indudablemente, ha persistido en Nicaragua durante los últimos años.

En Nicaragua, donde los espacios de diálogo entre el Gobierno y los sectores sociales en el marco de la pandemia han sido muy limitados y en medio de un ambiente social y político polarizado, se ha generado una amplia participación e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas, asociaciones médicas, gremios empresariales e instituciones religiosas, entre otras, que han logrado coordinarse y constituyen una masa crítica.<sup>101</sup>

En esa línea, cabe reafirmar que la pandemia apenas ha sumado otra dimensión a una crisis preexistente. En la misma dirección, existe un esfuerzo amplio para profundizar el monitoreo de la democracia y fundar una base democrática desde la labor cívica. Una referencia de eso puede ser el Observatorio de la Democracia, un proyecto de la FUNIDES<sup>102</sup> que emergió en 2019. Ante la denuncia de la Carta de la OEA por parte del gobierno de Nicaragua,<sup>103</sup> las OSC nicaragüenses condenan la “intención del régimen nicaragüense de desvincularse de sus obligaciones internacionales”, dan a conocer la necesidad de una “evaluación colectiva de la crisis de derechos humanos por la que atraviesa Nicaragua”, y llama a la OEA a “aplicar con eficacia y prontitud todos los mecanismos disponibles para coadyuvar [...] el restablecimiento del orden constitucional en Nicaragua”.<sup>104</sup> Ante el persistente agravamiento de la situación se insta a

100 “Científicos de Nicaragua piden a Gobierno que se abra con vacuna contra covid”, en *Swissinfo*, 28 de febrero de 2021, disponible en línea: <[https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-nicaragua\\_cient%C3%ADficos-de-nicaragua-piden-a-gobierno-que-se-abra-con-vacuna-contra-covid/46408186](https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-nicaragua_cient%C3%ADficos-de-nicaragua-piden-a-gobierno-que-se-abra-con-vacuna-contra-covid/46408186)> [consultado el 29 de marzo de 2022].

101 Alberto Enríquez y Carlos Sáenz, “Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA”, en *Estudios y Perspectivas*, N° 189, 2021, disponible en línea: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf)> [consultado el 29 de marzo de 2022].

102 Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social, “Observatorio de la democracia”, disponible en línea: <<https://democracia.funides.com/>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

103 Alina Ripplinger, “Ante la salida de Nicaragua de la OEA”, en *Agenda Pública*, 1 de diciembre de 2021, disponible en línea: <<https://agendapublica.elpais.com/noticia/13476/ante-salida-nicaragua-oea>> [consultado el 29 de marzo de 2022].

104 “Organizaciones de derechos humanos y de víctimas rechazan la denuncia del gobierno de Nicaragua contra la Carta de la Organización de Estados

establecer un Mecanismo Internacional contra la Impunidad en Nicaragua.<sup>105</sup> Se ha publicado un “Informe de la verdad”, se trata de “un documento histórico producido por primera vez de manera conjunta por las propias organizaciones de derechos humanos, de víctimas y familiares de víctimas, de periodistas independientes y movimientos sociales de Nicaragua que registra y analiza los crímenes de lesa humanidad, el terrorismo de Estado y la situación de impunidad en el país”,<sup>106</sup> escrito en pos de una futura rendición de cuentas y justicia transicional. Tras las ceremonias del 10 de enero, cuando Daniel Ortega juró su cargo como presidente en Nicaragua, también recordó a la sociedad internacional, en particular a todas las delegaciones presentes, que deben dialogar con las víctimas y las OSC y luchar conjuntamente por los mecanismos de justicia.<sup>107</sup>

#### 4. UNA RESISTENCIA DESDE TRES MECANISMOS

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se considera que en América Central “la mayoría de los problemas señalados por las organizaciones sociales no se han resuelto y siguen latentes”.<sup>108</sup> En el caso de las OSC de Nicaragua, estas trabajan a nivel nacional en un vacío democrático, le faltan recursos y mecanismos institucionales —tal como el acceso a la justicia— para reforzar su papel. A inicios de 2022, en

---

Americanos”, en *IFEX*, 23 de noviembre de 2021, disponible en línea: <<https://ifex.org/es/organizaciones-de-derechos-humanos-y-de-victimas-rechazan-la-denuncia-del-gobierno-de-nicaragua-contra-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-americanos/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

105 Federación Internacional por los Derechos Humanos, “Por un Mecanismo Internacional contra la Impunidad en Nicaragua”, 23 de febrero de 2022, disponible en línea: <<https://www.cenidh.org/recursos/117/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

106 Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos, “Informe. Dictadura y represión en Nicaragua: Lucha contra la impunidad”, 18 de noviembre de 2021, disponible en línea: <<https://www.cenidh.org/recursos/116/>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

107 Disponible en línea: <[https://www.cenidh.org/media/documents/docfile/Carta\\_abierta\\_a\\_delegaciones\\_version\\_final\\_1.pdf](https://www.cenidh.org/media/documents/docfile/Carta_abierta_a_delegaciones_version_final_1.pdf)> [consultado el 30 de marzo de 2022].

108 Alberto Enríquez y Carlos Sáenz, *op. cit.*, p. 75.

Nicaragua se habían cancelado la personería jurídica de 130 OSC,<sup>109</sup> la sociedad civil ha sido formalmente eliminada. El potencial inicio de una trayectoria parecida también se destaca en El Salvador, y con ello en ambos países se constata que el cierre del espacio democrático ha afectado severamente la sociedad civil *sustantiva*, considerando que las normativas y mecanismos a nivel institucional interno han debilitado y reprimido la actuación de las OSC.

La evidencia de los ejemplos de Nicaragua y El Salvador durante 2020 y 2021 brindados en el presente capítulo manifiesta una doble cara: una emancipación de las OSC ante la represión, que, dependiendo del contexto temporal, está siempre en peligro de llegar a una apatía ante las crisis acumuladas, pero sobre todo cada vez más parece ser catalizador de sus obstáculos. Sugiero tres mecanismos a partir de los cuales la sociedad civil sería más propensa a empoderarse y defender la democracia y los derechos humanos aun ante la represión.

#### 4.1. Integración

Para que los procesos políticos en una sociedad conduzcan a la democracia se requiere un intercambio continuo y dinámico de ideas. La sociedad civil puede actuar como vehículo de voces plurales, particularmente en la inclusión de grupos vulnerables o excluidos. También es esencial para la sociedad civil trabajar con las víctimas de violaciones de derechos humanos. La formación de alianzas entre sectores –por ejemplo, con el sector privado o con asociaciones ya existentes– puede habilitar un rol como mediadores y ayudar a superar divisiones en la sociedad. Los partidos de la oposición o las entidades del gobierno local pueden mediar las demandas sociales e incluirlas en el proceso político. En este sentido, ambos son una fuente para empoderar a la sociedad civil.

Lo destacado desde la literatura se ve reflejado en algunas experiencias de la sociedad civil. Un actor de la sociedad civil en Nicaragua destaca que la organización con otros actores fue clave para avanzar y reforzar el papel: “Sí, la presión es importante, pero si y solo si está acompañada de una

109 “Nicaragua: Más de 130 organizaciones civiles han sido canceladas por Ortega desde 2018”, en *RFI*, 19 de marzo de 2022, disponible en línea: <<https://www.rfi.fr/es/programas/noticias-de-am%C3%A9rica/20220319-nicaragua-m%C3%A1s-de-130-organizaciones-civiles-han-sido-canceladas-por-ortega-desde-2018>> [consultado el 30 de marzo de 2022].

estrategia y objetivos claros que permitan obtener resultados concretos”.<sup>110</sup> Igualmente se señala la necesidad de avanzar hacia estructuras horizontales, en favor de una sociedad civil autoconvocada y cívica, que no se base solo en el liderazgo de algunos, ya que este tipo de protagonismo ha dificultado la colaboración en el pasado.

#### *4.2. Legitimación*

Junto con el rol de promover la integración de diversas voces, como segundo paso se puede fomentar el reconocimiento de la sociedad civil por parte de amplios grupos de la sociedad. Ello facilita no solo su legitimación y previene un discurso de difamación por parte de la elite gobernante, sino que también genera un discurso público integrativo capaz de deslegitimar la represión gubernamental. Nuevos canales de comunicación, fuentes alternativas de opiniones o medios independientes son muy útiles para evitar el dominio de la prensa por parte del gobierno. En ese ámbito, puede ser esencial considerar el papel de la academia para legitimar los discursos sociales y políticos. En términos de cooperación, la academia puede recuperar espacios críticos de participación, especialmente con vistas a un derecho de acceso a la información y a la verdad. En esta alianza, la sociedad civil puede cumplir igualmente una labor para dar legitimidad a los reclamos específicos de minorías, víctimas y grupos vulnerables.

#### *4.3. Facilitación de los estándares de derechos humanos*

Ante esos dos mecanismos y sus límites se constata el rol del derecho internacional y del SIDH. En este contexto, el papel de la sociedad civil se refuerza dentro del marco interamericano; en situaciones de deterioro democrático o frente a giros autoritarios, esta puede dar visibilidad a esas normas y estándares e incluso facilitar su divulgación. Puede apoyar la formulación de iniciativas, denunciar situaciones de violaciones de derechos, aportar información, evaluar las situaciones y sus efectos y establecer sinergias con los sistemas de protección de los derechos humanos. En coordinación y cooperación con la comunidad internacional, puede facilitar un mapeo sobre las acciones concretas para apoyar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

110 Observatorio de la Democracia, “Repensando los desaciertos en la lucha cívica”, 7 de enero de 2020, disponible en línea: <<https://democracia.funides.com/repensando-los-desaciertos-en-la-lucha-civica/>> [consultado el 26 de marzo de 2022].

## 5. CONCLUSIONES

La restricción severa del espacio cívico-político conlleva una serie de consecuencias: entre ellas, se encuentra la ampliación desproporcionada de facultades por parte de entidades del Estado o líderes políticos; la disminución del equilibrio de poder o la desaparición completa de la independencia de los poderes; la instrumentalización general de las instituciones democráticas para desmontar la democracia por dentro; y la aparición de estrategias autoritarias para la restricción de los derechos fundamentales y el espacio democrático. Ese abuso de las instituciones permite imponer un control estratégico de facto sobre la ciudadanía y la sociedad civil a través de actos de violencia política. Sin embargo, el presente capítulo plantea que cuando diversos actores integran y plantean demandas en el marco del derecho internacional y regional en materia de los derechos humanos pueden desarrollar mecanismos diagonales de control ante estos contextos. Esto incluye exigir la rendición de cuentas de las obligaciones regionales e internacionales del Estado consagradas constitucionalmente. Se considera que los controles diagonales son aplicados por una sociedad civil políticamente comprometida que interactúa con una comunidad más amplia —que incluye los medios de comunicación y el mundo académico crítico—, y que contribuye así, desde afuera de las instituciones, a la rendición de cuentas.

En ambos países, la labor civil muestra tanto el potencial de la sociedad civil como la importancia de sustanciarla desde un derecho común que vincula los actores con un acervo compartido y normas positivas. Se destaca que un cambio profundo surgió dentro de la sociedad —fomentando su capacidad para transformar realidades a mediano o largo plazo—. Con eso, el papel de la sociedad civil en espacios democráticos limitados llama a reconocer y reforzar un entendimiento de los derechos humanos que proporciona límites normativos a las entidades estatales en su ejercicio de autoridad. La sociedad civil desarrolló una conciencia creciente sobre su papel, como así también sobre sus límites o errores en la lucha cívica y como grupo de presión en dichos contextos. Estos límites, a la vez, muestran el potencial que puede brindar una profundización de los respectivos mecanismos y estrategias. El concepto de “comunidad de práctica”, introducido por los profesores Von Bogdandy y René Uruña,<sup>111</sup> resulta espe-

111 Armin von Bogdandy y René Uruña, “International transformative constitutionalism in Latin America”, en *American Journal of International Law*, vol. 114, N° 3, 2020, pp. 403-442.

cialmente útil para complementar el estudio de los controles diagonales. Ofrece una visión de la producción de normas basada en la comunidad por parte de una diversidad de actores, incluyendo ONG y movimientos de base, activistas de derechos humanos, pero también clínicas jurídicas, jueces, políticos con una agenda de derechos humanos o la academia. Esta comunidad “crea conocimiento relevante y enmarca la percepción de los problemas sociales [...] con el objetivo de transformar la realidad de la violencia, la exclusión y la debilidad de las instituciones”.<sup>112</sup>

Desde la década de 1980, como remarca la socióloga Cecilia Bobes,<sup>113</sup> la sociedad civil y en particular los llamados *nuevos movimientos sociales* lograron una transformación de la política con “el ingreso a la esfera de lo público de ciertos temas que –olvidados, negados o silenciados– siempre estuvieron confinados a los ámbitos privados y la esfera íntima de la vida social”. Así que ha proliferado, como lo argumenta la autora, una *ampliación de lo político*. Con base en el análisis precedente, puede argumentarse que este papel se adaptó al contexto de la erosión democrática y el impacto de la pandemia. Su potencial transformador se presenta como una resistencia política, la persistente capacidad de autoconvocatoria y organización social, con una responsabilidad social y con un control diagonal del poder, plasmado en un derecho interamericano de defender la democracia.

112 *Ibid.*, pp. 404 y 418.

113 Velia Cecilia Bobes, “Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América Latina”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XX, N° 2, pp. 371-386. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805904>> [consultado el 24 de agosto de 2022].



### **Parte III**

Lo invisibilizado bajo la lupa:  
federalismo, autoridades subnacionales  
e informalidad



# **10. Presidentes, gobernadores y la pandemia del covid-19 en América Latina: ¿el federalismo incidió en el colapso sanitario?**

Lucas González

## 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia del covid-19 impactó a todas las regiones del globo, pero no afectó a todos los países de la misma manera. Países similares en muchas características demográficas o socioeconómicas tienen cantidades de muertes por covid-19 muy diferentes. Luego de un año de pandemia, Estados Unidos llegó a tener casi tres veces la cantidad de muertes por millón de habitantes que Canadá (2332 versus 779). Con un 4,23% de la población mundial, Estados Unidos tiene a la fecha (noviembre de 2021) más de un 18% de los casos y un 15% de las muertes globales por la enfermedad. América Latina no escapó a estas variaciones. Perú tiene la cantidad más alta de muertes por millón de habitantes de la región (6029); más de dos veces el valor del país que le sigue en la lista, Brasil (2870). Los valores de Perú son más de tres veces superiores que los de su país vecino, Ecuador (1852), y casi cuatro veces a los de Bolivia (1619).<sup>1</sup>

¿Por qué existe esa enorme variación entre casos, sobre todo teniendo en cuenta que algunos países son relativamente similares entre sí en muchos aspectos sociodemográficos? Analizando patrones de variación, podemos pensar que además de factores epidemiológicos, demográficos, socioeconómicos y de eventos aleatorios desafortunados, las decisiones de los gobiernos también pueden haber incidido en los resultados. Los gobiernos tomaron decisiones para enfrentar la pandemia. Algunos lo hicieron rápido

<sup>1</sup> Estas diferencias también son enormes en muchas otras regiones del globo.

Por ejemplo, en Escandinavia, Suecia tiene una tasa (1491) tres veces más alta que la de Dinamarca (495) y casi ocho veces la de Noruega (192). Datos de Our World in Data (OWID) y del Center for Systems Science and Engineering (CSSE), Johns Hopkins University, actualizados al 28 de noviembre de 2021.

y en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS); otros las dilataron; un tercer grupo no tomó decisiones o tomó decisiones contradictorias, y finalmente algunos tomaron decisiones contrarias a esas recomendaciones.

Ahora bien, ¿qué tipos de gobiernos tuvieron mejores resultados o qué decisiones de gobierno lograron reducir la cantidad de muertes en la pandemia? Algunos trabajos argumentaron que fueron los gobiernos autoritarios,<sup>2</sup> porque pudieron tomar medidas más drásticas y hacerlas cumplir férreamente. Sin embargo, la evidencia disponible no parece apoyar estas expectativas.<sup>3</sup> Otras investigaciones trataron de identificar las características de los gobiernos democráticos que lograron mejores resultados. Pero las democracias con mejores Estados de derecho, reglas de rendición de cuentas horizontal más robustas o los sistemas de partidos institucionalizados tampoco parecen haber logrado mejores resultados que aquellas democracias con instituciones menos fuertes.<sup>4</sup> La ideología y el tipo de partido sí parecen haber contribuido parcialmente a explicar algunas variaciones en los resultados.<sup>5</sup> En general, los partidos de izquierda en el gobierno tuvieron mejores resultados en sus políticas de salud que los partidos de derecha.<sup>6</sup> A pesar de estos resultados, la ideología no parece ser suficiente para explicar la enorme variación en los resultados de covid-19.<sup>7</sup>

2 Gabriel Cepaluni, Michael Dorsch y Réka Branyiczki, “Political regimes and deaths in the early stages of the covid-19 pandemic”, 2020, disponible en línea: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3586767](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3586767)> [consultado el 30 de noviembre de 2021]; Jose Antonio Cheibub, Ji Y. Hong y Adam Przeworski, “Rights and deaths: government reactions to the pandemic”, en *SocArXiv*, 2020, disponible en línea: <<https://osf.io/preprints/socarxiv/fte84/>> [consultado el 30 de noviembre de 2021].

3 Lucas González, “Política y polarización en la pandemia: ¿Qué gobiernos tuvieron más (y menos) muertes por COVID-19?”, en Emiliano Gullo (ed.), *Libro abierto del Futuro*, Presidencia de la Nación Argentina, 2020.

4 *Ibid.*

5 Donald F. Kettl, “States divided: The implications of american federalism for COVID-19”, en *Public Administration Review*, vol. 80, N° 4, 2020, pp. 595-602; Lucas González, *op. cit.*

6 Michele Falkenbach, Marleen Bekker y Scott Greer, “Do parties make a difference? A review of partisan effects on health and the welfare state”, en *European Journal of Public Health*, vol. 30, N° 4, 2020, pp. 673-682; Lucas González, *op. cit.*

7 Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, “Governing a pandemic: Assessing the role of collaboration on Latin American responses to the covid-19 crisis”, en *Journal of Politics in Latin America*, vol. 13, N° 3, 2021, p. 290.

Este trabajo se focaliza en el rol de una institución política clave, el federalismo, y analiza si los países federales o los unitarios tuvieron mejores resultados. En particular, se pregunta si la cooperación o el conflicto entre niveles de gobierno generó más o menos muertes por covid-19. Estudia también si la cooperación entre gobiernos y las organizaciones sociales en territorio produjo resultados similares. Para ello, utiliza un “índice de gobernanza colaborativa intergubernamental” y un “índice de gobernanza colaborativa social” que miden la cooperación entre niveles de gobierno y entre ellos y las organizaciones sociales en territorio en veintitrés países de América Latina y el Caribe.<sup>8</sup> El estudio analiza si estas formas de cooperación o conflicto incidieron en variaciones en la cantidad de muertes atribuidas a covid-19. La primera parte del trabajo utiliza estadísticas descriptivas y análisis cuantitativo de correlación y regresión con algunos controles demográficos y socioeconómicos por país. La segunda parte del trabajo analiza algunos casos clave para ver de qué manera se generaron formas de cooperación o cómo surgieron conflictos. Entre los casos federales, se estudia a Argentina y Brasil. Además de estudiar casos federales, el trabajo los contrasta con un país unitario: Uruguay, que tuvo distintas formas de cooperación y conflicto y resultados diversos en materia de muertes. Estas variaciones entre casos permitirán analizar el impacto de la cooperación o el conflicto entre niveles de gobierno (y entre ellos y las organizaciones sociales) sobre la cantidad de muertes por covid-19 en una de las regiones del globo más afectadas por la pandemia.

## 2. LOS ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN: POLÍTICA Y PANDEMIA

La política y las políticas públicas han cumplido un rol importante para explicar diferentes resultados en la pandemia de covid-19.<sup>9</sup> Sin embargo, todavía nos queda mucho para comprender sobre cómo los factores políticos mitigan las consecuencias más catastróficas de la pandemia.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Scott Greer, Elizabeth King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.), *Coronavirus politics. The comparative politics and policy of covid-19*, Michigan, University of Michigan Press, 2021; Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

<sup>10</sup> Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

Algunas publicaciones argumentaron que los gobiernos autoritarios respondieron mejor a la pandemia, al menos inicialmente.<sup>11</sup> Ello podría ser así porque estos gobiernos pueden imponer restricciones más estrictas a sus habitantes, de manera más rápida y controlarlas más férreamente (por ejemplo, mediante el rastreo de contactos), lo que podría generar menos muertes. Sin embargo, las decisiones de los gobiernos también necesitan de información precisa y del cumplimiento de la sociedad, para lo cual es necesario cierto apoyo político, y quizás algo de confianza y legitimidad. Los gobiernos democráticos podrían estar mejor preparados para esto último que los autoritarios. Estudios previos muestran que, al analizar diferentes indicadores de régimen (de Polity IV y V-Dem) y controlando por factores socioeconómicos y demográficos, los regímenes autoritarios no parecen tener menos muertes que los democráticos (al menos en el período analizado).<sup>12</sup> Dentro del grupo de países autoritarios, hay algunos con pocas muertes (como Cuba o Singapur) y otros con muchas (como Irán). La similitud en la cantidad de muertes por covid-19 entre países democráticos y autoritarios es aún más marcada en el continente americano que para todos los países.

Sin que haya una relación clara entre régimen político y muertes por covid-19, podríamos intentar capturar variaciones dentro del grupo de países democráticos. Una primera expectativa sería que los países que tienen democracias más consolidadas tengan menos muertes, ya que es probable que sus gobiernos cuenten con burocracias más informadas y eficientes y tengan mejores mecanismos de control de sus dirigentes. Además, podrían ser más sensibles a los reclamos de sus votantes, que pueden exigirles mejores resultados de política pública o les retirarían apoyo electoral. Llamativamente, los países que tienen democracias más consolidadas (con Estados de derecho más sólidos e instituciones de control horizontal más robustas) tampoco tuvieron menos ni más muertes por covid-19 que las menos consolidadas.<sup>13</sup>

Un tercer grupo de trabajos argumentaron que la ideología y los partidos de gobierno podrían explicar parte de las variaciones en los resultados.<sup>14</sup> Los gobiernos de posiciones ideológicas más cercanas a la derecha defendieron la no intervención del estado en la pandemia. Algunos resal-

11 Gabriel Cepaluni, Michael Dorsch y Réka Branyiczki, *op. cit.*; Jose Antonio Cheibub, Ji Y. Hong y Adam Przeworski, *op. cit.*

12 Lucas González, *op. cit.*

13 *Ibid.*; Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

14 Donald F. Kettl, *op. cit.*; Lucas González, *op. cit.*

taron, por un lado, la necesidad de no afectar derechos individuales (por ejemplo, a la libre circulación y movimiento y de práctica religiosa) y, por el otro, no intervenir en la actividad económica a través de restricciones a la producción (por ejemplo, cerrando industrias o negocios no esenciales), a la circulación de bienes o de personas que debían trabajar. Estos gobiernos buscaron garantizar libertades individuales y defender el funcionamiento del mercado sin intervención del gobierno (o con la menor posible). Los gobiernos de posiciones ideológicas más cercanas a la izquierda, por el contrario, defendieron la intervención del Estado mediante, al menos, dos tipos de medidas: por un lado, restricciones a la circulación y la prohibición de ciertas actividades sociales y económicas; y por el otro, implementando medidas fiscales de apoyo a las personas o a sectores económicos durante estas restricciones. Los datos parecen indicar que cuando gobiernan los partidos de derecha (y cuando la polarización aumenta), la cantidad de muertes por covid-19 tiende a aumentar dramáticamente.<sup>15</sup> Sin embargo, el papel de la ideología no parece ser suficiente para explicar la enorme variación en los resultados de covid-19. En efecto, algunos países experimentaron cambios dramáticos en la cantidad de muertes durante la misma administración. Argentina, por ejemplo, tuvo muy buenos resultados en términos de la capacidad de contención de la cantidad de muertes por covid-19 durante los primeros meses de la pandemia. A principios de 2021, y bajo el mismo gobierno de centroizquierda, esos números se dispararon, colocando al país entre los peores resultados del mundo.<sup>16</sup>

Sin una relación clara entre régimen político o nivel de consolidación democrática y muertes por covid-19, y frente a las limitaciones para explicar el rol de la ideología y el tipo de partido en el gobierno en las enormes variaciones en los resultados, este trabajo analiza el rol de otra institución política clave, el federalismo. Pretende indagar si los gobiernos federales o los unitarios tuvieron mejores o peores resultados en el manejo de la pandemia.

15 Lucas González, *op. cit.*

16 Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*; Matías Bianchi, "Argentina under COVID19", en Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling y Liam Whittington (eds.), *Federalism and the response to COVID-19: A comparative analysis*, Routledge, 2021.

### 3. LA TEORÍA

#### 3.1. *Federalismo, conflicto, cooperación y pandemia*

Varios trabajos resaltaron el enorme desafío que impuso la pandemia del covid-19 para coordinar esfuerzos desde el gobierno. Los conflictos fueron particularmente severos en algunos países federales, porque la emergencia sanitaria tensó fuertemente las relaciones entre niveles de gobierno (nacional o federal, provincial o estadual y municipal o local).<sup>17</sup> Los sistemas federales tienen desafíos de coordinación política entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales. Estos últimos suelen tener autonomía en decisiones de política pública, entre ellas, las de salud. La salud pública suele ser una responsabilidad compartida (o facultad concurrente) entre niveles de gobierno y las divisiones de funciones correspondientes a cada nivel usualmente no están institucionalizadas. Por lo tanto, suelen estar sujetas a decisiones políticas *ad hoc* antes que reguladas por leyes o normas.

El sistema federal crea espacios institucionales para que las autoridades en distintos niveles de gobierno puedan tomar decisiones, incluidas aquellas vinculadas con la salud pública. Las autoridades de los distintos niveles de gobierno pueden entrar en conflicto entre ellas y generar descoordinación y fragmentación en las políticas de salud. Pero también pueden mantener relaciones de colaboración y sostenerlas en el tiempo.

Siguiendo a Lecours *et al.*,<sup>18</sup> el conflicto o cooperación entre niveles de gobierno en sistemas federales se expresa típicamente en el nivel retórico, pero también tiene una dimensión material, empíricamente observable, particularmente en 1) el rechazo o aceptación a participar en acuerdos de colaboración o coordinación de políticas sanitarias, 2) la retención o asignación federal de fondos, recursos u otra asistencia para ejecutar políticas de salud y 3) en la implementación de políticas contrarias o coordinadas entre niveles de gobierno.

En primer lugar, el conflicto se puede expresar en mensajes contradictorios de parte de las autoridades que toman decisiones y eso puede tener repercusiones en la población, generando confusión y deslegitimación de las medidas. En segundo lugar, el conflicto entre niveles de gobierno se

17 Mireille Paquet y Robert Schertzer, "COVID-19 as a complex intergovernmental problem", en *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 53, N° 2, 2020, pp. 343-347; André Lecours *et al.*, "Explaining Intergovernmental Conflict in the COVID-19 Crisis: The United States, Canada, and Australia", en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 51, N° 2, 2021, p. 513.

18 André Lecours *et al.*, *op. cit.*, pp. 513 y 514.

puede materializar en el rechazo del gobierno federal a coordinar políticas sanitarias. Esto, a su vez, y, en tercer lugar, puede generar competencia entre los gobiernos subnacionales por recursos e insumos en una crisis sanitaria y en la implementación de políticas contrarias entre niveles de gobierno. Por ello, este trabajo argumenta que los conflictos, la descoordinación entre niveles de gobierno y las contradicciones en las políticas públicas de salud en países federales pueden haber generado más muertes por covid-19. Se espera que estos conflictos sean menores en países unitarios, donde el gobierno nacional tiene autoridad y cumple con un rol de coordinación en política sanitaria y en donde los gobiernos subnacionales tienen principalmente funciones de ejecución de políticas.

Por el contrario, la mayor cooperación y coordinación entre presidente y gobernadores, aún entre partidos opositores, podría contribuir a comunicar correctamente las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias, aumentar la claridad en los mensajes de las autoridades públicas, y, por lo tanto, acrecentar la legitimidad de las decisiones. Además, puede favorecer la coordinación (antes que la competencia) en la distribución y reparto de recursos sanitarios. Todo esto podría ayudar a mitigar la cantidad de muertes.

Varios de los trabajos sobre la pandemia en países federales resaltaron las condiciones bajo las cuales primaron relaciones de cooperación o conflicto.<sup>19</sup> Otros se focalizaron en identificar los determinantes de la variación en las políticas de salud a nivel subnacional.<sup>20</sup> A pesar de las importantes contribuciones de estos estudios, pocos trabajos han analizado empíricamente si estas relaciones de conflicto o cooperación entre niveles de gobierno incidieron en los resultados de la gestión de la pandemia.<sup>21</sup> Y en

- 19 Mireille Paquet y Robert Schertzer, *op. cit.*; Thomas Czypionka y Miriam Reiss, “Three approaches to handling the COVID crisis in federal countries: Germany, Austria, and Switzerland”, en Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.), *op. cit.*; André Lecours *et al.*, *op. cit.*; Johanna Schnabel y Yvonne Hegele, “Explaining intergovernmental coordination during the COVID-19 pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 51, N° 4, 2021, pp. 537-569.
- 20 Cyril Bennouna, Agustina Giraudy, Eduardo Moncada, Eva Rios, Richard Snyder y Paul Testa, “Policy coordination in presidential federations during the pandemic: explaining subnational responses to COVID-19 in Brazil, Mexico and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 51, N° 11, 2021, p. 570.
- 21 Una excepción parcial para el caso de la cooperación es el trabajo de Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

los casos en los que se analizaron los resultados de las respuestas de los gobiernos a la pandemia, el enfoque predominante ha sido los estudios de casos en perspectiva comparada.<sup>22</sup> Estos estudios no identifican si existen patrones generales en la relación entre las variables.

### 3.2. *Los datos*

Este trabajo explora, en primer lugar, si los países federales o los unitarios tuvieron mejor o peor desempeño en la pandemia, en función de su estructura formal e institucional.<sup>23</sup> En segundo lugar, y más allá de las instituciones formales, se estudia si la cooperación o el conflicto entre niveles de gobierno –de acuerdo con la anterior definición de Lecours *et al.*–<sup>24</sup> contribuyó a mitigar o aumentar la cantidad de muertes por covid-19. En esta parte, se usa un “índice de gobernanza colaborativa intergubernamental”<sup>25</sup> que mide si en algún momento durante el primer año de la pandemia hubo o no cooperación entre niveles de gobierno en veintitrés países de América Latina y el Caribe. Además de este índice, se utiliza el “índice de gobernanza colaborativa social” que mide la cooperación entre gobiernos y las organizaciones sociales en territorio.<sup>26</sup> En tercer lugar, incorpora una dimensión temporal, codificando si en cada mes del primer año de la pandemia hubo cooperación o conflicto entre niveles de gobierno.

La variable dependiente es la cantidad de muertes atribuidas al covid-19 por millón de habitantes en veintitrés países de la región, reportadas por el European Centre for Disease Prevention and Control. El trabajo incluye algunos controles demográficos y socioeconómicos por país (publicados en Our World in Data) y políticos (extraídos de la base de V-Dem).<sup>27</sup> Los

22 Véase por ejemplo Scott Greer, Elizabeth King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.), *op. cit.*

23 Siguiendo a Robert Dahl (“Federalism and the democratic process”, en *Democracy, identity, and equality*, Norwegian University Press, 1986, pp. 114-126), el federalismo es un “sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades –cantones, estados y provincias– que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas”.

24 André Lecours *et al.*, *op. cit.*

25 Véase Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*, para detalles sobre la construcción de este índice.

26 *Ibid.*

27 Véase la versión 10 disponible en plínea: <<https://www.v-dem.net/>> [consultado el 3 de marzo de 2022]. Actualicé los datos en los países del continente en los que

valores están reportados mes a mes durante el primer año de la pandemia, es decir entre marzo de 2020 y el 28 de febrero de 2021.

La primera parte del trabajo utiliza estadísticas descriptivas y análisis cuantitativos de correlación y regresión con algunos controles demográficos y socioeconómicos por país: densidad de población, edad mediana, porcentaje de la población de 65 años o más, PBI per cápita, prevalencia de diabetes y camas de hospital por cada mil habitantes.

La segunda parte del trabajo analiza algunos casos claves para ver de qué manera se generaron formas de cooperación o cómo surgieron conflictos. Entre los casos federales, se estudia los de Argentina y Brasil. En Brasil, algunos gobernadores desafiaron abiertamente al presidente debido a la falta de acción y la mala gestión de la política de salud del gobierno federal. Argentina, por el contrario, osciló entre mucha cooperación al comienzo y luego mayor conflicto. Además de estudiar casos federales, el trabajo propone contrastarlos con un país unitario: Uruguay, país en el que las autoridades subnacionales no tienen autoridad formal en las principales decisiones de política sanitaria. Estas variaciones entre casos permitirán analizar el impacto de la cooperación o el conflicto entre niveles de gobierno (y entre ellos y las organizaciones sociales) sobre la cantidad de muertes atribuidas por covid-19 en una de las regiones del globo más afectadas por la pandemia.

#### 4. EL ANÁLISIS CUANTITATIVO

##### 4.1. *Conflicto y cooperación intergubernamental en veintitrés países de América Latina*

###### 4.1.1. *Estadísticas descriptivas*

En primer lugar, el trabajo analiza si hay un vínculo entre una forma de gobierno federal y la cantidad de muertes por covid-19. Estudios previos muestran que no hay una relación concluyente entre estas dos variables. Los países federales a nivel mundial parecen haber tenido más muertes por millón de habitantes, pero esa relación desaparece en el continente americano.<sup>28</sup>

---

hubo cambios de gobierno en 2020. Futuros trabajos podrían sumar algunos controles más, como por ejemplo niveles de desigualdad, porcentaje de la población afroamericana o de pueblos originarios, junto con mejores indicadores de capacidad estatal.

<sup>28</sup> Lucas González, *op. cit.*

Según los datos actualizados en este estudio, los países federales del continente tuvieron, en promedio y durante el primer año de la pandemia, 430 muertes por covid-19, mientras que los unitarios tuvieron 313. La diferencia entre las dos cantidades no es estadísticamente significativa (tabla 1).

En el grupo de países con muchas muertes hay algunos federales (como Estados Unidos y Brasil), pero también unitarios (como Perú, que tiene más muertes por millón de habitantes que aquellos dos). Lo mismo sucede en el grupo de países con menos muertes: algunos son federales (como Canadá) y otros unitarios (como Bolivia).

No solo se observa gran variación dentro de cada uno de los grupos, sino también a lo largo del tiempo. Algunos países federales, como Estados Unidos y Brasil, tuvieron muchas muertes desde el comienzo de la pandemia. Otros tuvieron un buen desempeño al comienzo, pero luego aumentaron mucho, como Argentina. Y otros tuvieron bastante control de la cantidad de muertes a lo largo del primer año (como Canadá).

Sin que haya una clara relación entre el federalismo y las muertes por covid-19, este trabajo explora, en segundo lugar, si el conflicto o la cooperación entre niveles de gobierno en algún momento del primer año generaron más o menos muertes. Los países federales pueden haber tenido cooperación o conflictos entre niveles de gobierno y estas dinámicas pueden haber influenciado los esfuerzos de coordinación de las políticas de salud.

Para ello, identifica la cantidad de muertes de acuerdo con los valores de los índices de gobernanza colaborativa intergubernamental y social. Cuando el primero tiene valores por encima de la media, la cantidad de muertes por covid-19 llega a 319. Cuando el índice toma valores por debajo de la media, la cantidad de muertes sube a 389. Los valores en relación con el índice de gobernanza colaborativa social son más claros: 212 versus 557.

La correlación entre el índice de gobernanza colaborativa intergubernamental y la cantidad de muertes por covid-19 no llega a los valores aceptables de significancia estadística. El coeficiente de correlación entre el índice de gobernanza colaborativa social y la cantidad de muertes es negativo ( $r = -.31$ ) y esta asociación es estadísticamente significativa ( $p = 0,00001$ ).

Estos resultados parecen indicar que ni el federalismo ni la existencia de colaboración entre niveles de gobierno en algún momento del primer año de pandemia, por sí mismos, están asociados a mejores o peores resultados en términos de la cantidad de muertes atribuidas al covid-19. La gobernanza colaborativa social sí parece estarlo.

En tercer lugar, se analiza si la existencia de cooperación o conflicto en cada mes del primer año de pandemia se relaciona con más o menos muertes. Los datos indican que en los meses en los que hubo conflicto entre

niveles de gobierno, los países tuvieron, en promedio, 429 muertes por millón de habitantes, mientras que en los meses en los que hubo cooperación esos países tuvieron 279. La diferencia entre los dos grupos es estadísticamente significativa ( $p = 0,02$ ) (tabla 1).

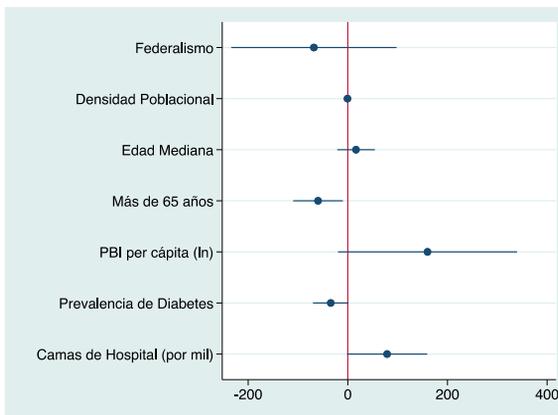
**Tabla 1.** Comparaciones de medias (t test)

Variable	Media	Error estándar	Diferencia	p
Unitario	312,95	38,63		
Federal	429,62	49,86	-116,67	0,1093
Conflicto	278,94	25,46		
Cooperación	428,76	65,52	-274,77	0,0189

#### 4.1.2. Análisis de regresión

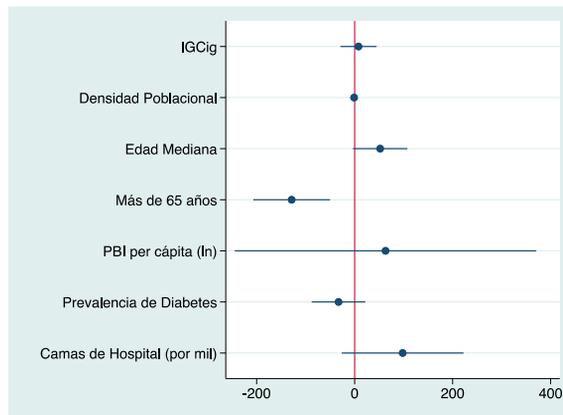
En esta sección se analiza si en países federales y en aquellos en los que hubo conflicto entre niveles de gobierno tuvieron sistemáticamente más o menos cantidad de muertes por covid-19, controlando por variables demográficas y socioeconómicas (densidad de población, edad mediana, porcentaje de la población de 65 años o más, PBI per cápita, prevalencia de diabetes y camas de hospital por cada mil habitantes). Los datos son reportados para los veintitrés países de América Latina y el Caribe de la muestra.

**Gráfico 1.** Resultados del modelo uno de regresión (OLS)



En línea con los resultados de la estadística descriptiva y del análisis bivariado, pero ahora controlando por aquellas terceras variables, el análisis de regresión indica que los países federales de la región no parecen haber tenido mayor o menor cantidad muertes por covid-19. El coeficiente de esta variable no es estadísticamente significativo (gráfico 1; véase también la tabla 2 con los modelos en el anexo). De la misma manera, el coeficiente de regresión del índice de gobernanza colaborativa intergubernamental no alcanza los valores aceptables de significancia estadística (gráfico 2). El índice de gobernanza colaborativa social, por el contrario, sí llega a esos valores: controlando por terceras variables, un aumento de un punto en este índice (la media es de 4,76) se asocia a una reducción de 123 muertes por covid-19 (gráfico 3).

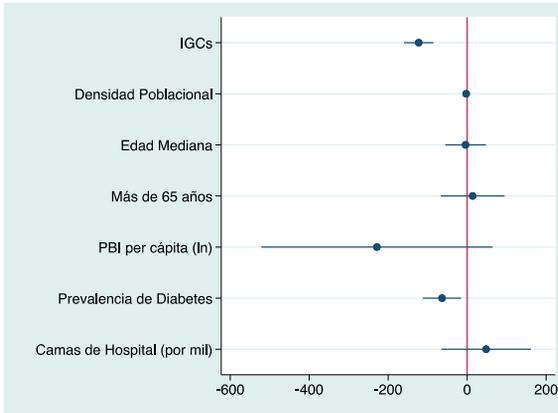
**Gráfico 2.** Resultados del modelo dos de regresión (OLS)



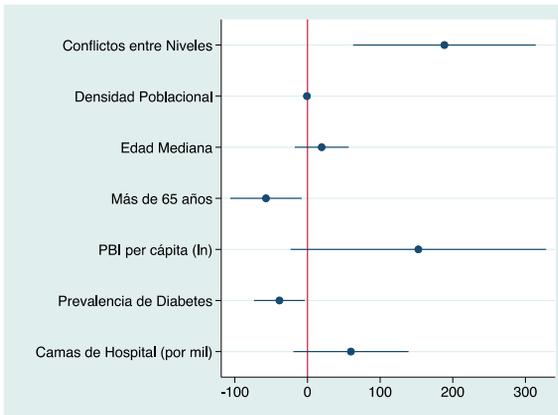
También en línea con lo que indicaba la estadística descriptiva, los países en los que hubo conflicto entre niveles de gobierno en un mes determinado del primer año de pandemia tuvieron más muertes por covid-19. *Ceteris paribus*, estos países tuvieron casi 190 muertes por millón más que aquellos en los que no hubo conflicto (gráfico 4). Este valor representa más de la mitad de la media (de 342 muertes) para los veintitrés países de la muestra en el primer año de pandemia. El coeficiente es estadísticamente significativo: hay menos de un 0,005% de probabilidades de que la hipótesis nula sea cierta.

En relación con los controles, y en línea con lo que se esperaría teóricamente, la mayoría de los modelos reportan que la cantidad de muertes

**Gráfico 3.** Resultados del modelo tres de regresión (OLS)



**Gráfico 4.** Resultados del modelo cuatro de regresión (OLS)



tiende a aumentar cuando lo hace también la edad mediana. Sin embargo, los modelos no indican con claridad ni la dirección, ni la intensidad de los coeficientes de densidad de población, porcentaje de la población de 65 años o más, PBI per cápita, prevalencia de diabetes y camas de hospital por cada mil habitantes. Esto refuerza la importancia de estudiar factores políticos o sociales para analizar patrones en la cantidad de muertes asociadas a este virus.

## 5. LOS ESTUDIOS DE CASO

### 5.1. Variaciones en países federales: Brasil y Argentina

Luego de haber analizado los resultados con datos agregados, esta sección explora algunos casos clave para evaluar las características principales que toma el conflicto o la cooperación entre niveles de gobierno (y con organizaciones sociales) y de qué manera se conectan con la cantidad de muertes por covid-19. El primer caso seleccionado es el de Brasil.

### 5.2. Brasil: conflicto federal y colapso sanitario

El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, negó y minimizó la severidad de la pandemia desde un principio, llamándola una “gripecita”.<sup>29</sup> Además, se opuso a las medidas más estrictas de aislamiento y distanciamiento social, al cierre de escuelas y negocios no esenciales, a la cancelación de reuniones públicas y a otras recomendaciones para contener la propagación del virus.<sup>30</sup> No solo criticó a la OMS y sus recomendaciones, acusándola de desarrollar un plan para “quebrar” la economía, sino que también, promovió el uso de tratamientos no avalados por profesionales de la salud.<sup>31</sup>

A pesar de la clara posición tomada por el presidente, la estructura federal de Brasil otorga a los gobiernos estatales y locales autoridad para

29 “Coronavirus: Jair Bolsonaro critica las medidas de confinamiento y compara el covid-19 con un ‘resfriadito’”, en *BBC News Mundo*, 25 de marzo de 2020; Juliana Nunes Rodrigues y Daniel Abreu de Azevedo, “Pandemia do Coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial”, en *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*, vol. 18, 2020, p. .

30 Daniel Kamlot y Diego Santos Vieira de Jesus, “Uncertainty during Covid-19 Outbreak in Brazil: Clashes between the President and Governors”, en *International Journal of Humanities and Social Science*, vol. 10, N° 6, 2020, p. 36; Jennifer Cyr, Matias Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*.

31 “Coronavirus en Brasil: Jair Bolsonaro le apuntó a la OMS y dijo que ‘quiere quebrar a los países’”, en *Clarín*, 10 de junio de 2020, disponible en línea: <[https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-brasil-jair-bolsonaro-apunto-oms-dijo-quiere-quebrar-paises-\\_o\\_jqfMDZpGu.html](https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-brasil-jair-bolsonaro-apunto-oms-dijo-quiere-quebrar-paises-_o_jqfMDZpGu.html)> [consultado el 25 de marzo de 2022]; “El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, da positivo por covid-19”, en *CNN Español*, 7 de julio de 2020, disponible en línea: <<https://cnnspanol.cnn.com/2020/07/07/el-presidente-de-brasil-jair-bolsonaro-da-positivo-por-covid-19/>> [consultado el 24 de marzo de 2022]; “Bolsonaro se considera la prueba viviente de la eficacia de la cloroquina”, en *Telam digital*, 13 de agosto de 2020, disponible en línea: <<https://cablera.telam.com.ar/cable/968317/bolsonaro-se-considera-la-prueba-viviente-de-la-eficacia-de-la-cloroquina-contra-el-coronavirus>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

tomar medidas sanitarias.<sup>32</sup> De hecho, veintiséis de los veintisiete gobernadores brasileños se reunieron sin el presidente y acordaron una estrategia conjunta para combatir el virus.<sup>33</sup> Como resultado, los veintisiete gobernadores, asesorados por expertos en salud, impusieron medidas de mayor o menor alcance para contener la propagación del virus.<sup>34</sup>

Al tomar posiciones y medidas tan diferentes sobre la pandemia, presidente y gobernadores entraron en conflicto. Bolsonaro consideró estas medidas como un “crimen”,<sup>35</sup> “una insurrección contra el gobierno federal”,<sup>36</sup> llamó a las/os brasileñas/os a ignorar los mandatos de cierre que habían impuesto los gobiernos subnacionales y les pidió volver al trabajo.<sup>37</sup> Según el presidente, había que “acabar con esa crisis de histeria. Brasil no va a parar”, e insistió en que “con la economía quebrada, habrá una pérdida de vidas gigantesca”.<sup>38</sup> Bolsonaro emitió varios decretos en contra de las medidas de aislamiento y cierre de negocios impuestas por algunos gobernadores y a favor de la flexibilización de actividades económicas.

El conflicto escaló con los gobernadores de algunos de los principales estados, como con João Doria (San Pablo), Wilson Witzel (Río de Janeiro) y Rui Costa (Bahía). Inicialmente, los conflictos giraron en torno a las medidas de restricción en materia de política sanitaria, pero progresivamente pasó a vincularse con la política de vacunación. Mientras Bolsonaro resaltó sus dudas sobre la campaña de vacunación, su obligatoriedad y

32 Daniel Kamlot y Diego Santos Vieira de Jesus, *op. cit.*

33 *Ibid.*; Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

34 Federico Cué Barberena, “Bolsonaro cuestiona la cifra de muertos por Covid-19 y hace campaña contra la cuarentena”, en *France24*, 28 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.france24.com/es/20200328-covid19-brasil-bolsonaro-cuestiona-muertos-cuarentena>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

35 *Ibid.*

36 Amelia Cheatham, “Skeptical Bolsonaro clashes with governors as coronavirus spreads in Brazil”, en *Council on Foreign Relations*, vol. 100, 2020, disponible en línea: <<http://www.jstor.org/stable/resrep29848>> [consultado el 30 de noviembre de 2021].

37 Marina Lopes, “Brazil’s Bolsonaro fires Health Minister Mandetta after differences over coronavirus response”, en *The Washington Post*, 16 de abril de 2020, disponible en línea: <[https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/coronavirus-brazil-bolsonaro-luiz-henrique-mandetta-health-minister/2020/04/16/c143a8b0-7fe0-11ea-84c2-0792d8591911\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-brazil-bolsonaro-luiz-henrique-mandetta-health-minister/2020/04/16/c143a8b0-7fe0-11ea-84c2-0792d8591911_story.html)> [consultado el 24 de marzo de 2022]; Dom Phillips, “Bolsonaro fires popular health minister after dispute over coronavirus response”, en *The Guardian*, 16 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/16/bolsonaro-brazil-president-luiz-mandetta-health-minister>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

38 Federico Cué Barberena, *op. cit.*

rechazó la vacuna china Sinovac, muchos gobernadores, como Doria, decidieron avanzar unilateralmente. Algunos de estos gobernadores y otros, como Carlos Moises (Santa Catarina) y Ronaldo Caiado (Goiás), habían sido inicialmente aliados del presidente. También hubo conflicto con algunos alcaldes de ciudades importantes. El conflicto con Arthur Virgílio Neto de Manaus fue particularmente tenso. Este alcalde denunció públicamente al presidente por generar confusión en la población sobre las medidas de manejo de la pandemia, acusándolo de ser “corresponsable” frente al colapso sanitario y la cantidad de muertes en su ciudad.<sup>39</sup> En otros casos, algunos alcaldes apoyaron a Bolsonaro, lo que generó conflicto con los gobernadores de sus estados. Este fue el caso de Marcelo Crivella, pastor evangélico, alcalde de Río de Janeiro y aliado cercano de Bolsonaro, que decidió reabrir negocios en su ciudad. Inmediatamente después de esta medida, el gobernador del estado intervino y revocó su decisión.<sup>40</sup>

El conflicto entre el gobierno federal y los intereses subnacionales no solo se expresó en la arena pública en forma de desacuerdos entre presidente y gobernadores, también lo hizo en el congreso federal. Algunos legisladores presentaron proyectos de ley contrarios a lo defendido por el presidente, que fueron vetadas total o parcialmente por Bolsonaro. Una mayoría de legisladores, apoyados por sus gobernadores, aprobó el uso obligatorio de tapabocas en los espacios públicos y medios de transporte de todo el país. Ante esto, el presidente vetó algunos puntos de la ley en los que se exigía llevarlos en comercios, templos religiosos y escuelas, argumentando que en esos casos la medida incurría en una posible violación de domicilio contraria a la constitución. También vetó otras cláusulas que obligaban a los poderes públicos a distribuir máscaras a la población más vulnerable, y a las empresas a sus trabajadores de forma gratuita.<sup>41</sup>

39 Nick Paton Walsh, Jo Shelley, Eduardo Duwe y Rob Picheta, “Alcalde brasileño lanza un furioso ataque contra el ‘estúpido’ Bolsonaro por la respuesta al coronavirus”, en *CNN Español*, 25 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/25/alcalde-brasileno-lanza-un-furioso-ataque-contra-el-estupido-bolsonaro-por-la-respuesta-al-coronavirus/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

40 “Brasil flexibiliza la cuarentena pese al implacable avance del coronavirus”, en *Telam Digital*, 1 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://www.telam.com.ar/notas/202006/471009-brasil-flexibiliza-la-cuarentena-pese-al-implacable-avance-del-coronavirus.html>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

41 “Bolsonaro veta uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos”, en *Última Hora*, 4 de julio de 2020, disponible en línea: <<https://www.ultimahora.com/bolsonaro-veta-uso-obligatorio-mascarillas-espacios-publicos-n2893381.html>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

El conflicto entre niveles de gobierno también tomó expresión en otra arena institucional, la judicial. Frente al conflicto entre niveles de gobierno por las restricciones, la Corte Suprema dictaminó que los gobernadores y alcaldes tenían prioridad para decidir sobre las medidas que aplican en sus jurisdicciones para combatir la pandemia.<sup>42</sup> Tanto el gobernador de San Pablo como el de Río siguieron las indicaciones de la corte, ignorando el decreto presidencial.<sup>43</sup>

El conflicto entre niveles no solo se expresó en medidas contradictorias, sino también en el suministro de información alternativa sobre la pandemia.<sup>44</sup> Frente a la decisión del presidente de dejar de publicar el total de casos y víctimas en uno de los peores momentos de la pandemia en el país, la Corte Suprema también exigió al gobierno federal transparencia y responsabilidad en la información, obligándolo a publicar esos datos de nuevo.<sup>45</sup>

No solo existieron conflictos entre niveles de gobierno, sino también dentro del propio gobierno federal. En abril de 2020, Bolsonaro despedió a su ministro de Salud, Luiz Henrique Mandetta, por aconsejar a los ciudadanos que se aislaran, en contra de lo que él mismo recomendaba.<sup>46</sup> El nuevo ministro, Nelson Teich, inicialmente declaró que estaba alineado

42 Shasta Darlington y Jackie Castillo, “El presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, se unió a una concentración para poner fin a las medidas de cuarentena”, en *CNN Español*, 20 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/20/el-presidente-de-brasil-jair-bolsonaro-se-unio-a-una-concentracion-para-poner-fin-a-las-medidas-de-cuarentena/>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Ángela Gómez, “Bolsonaro clasifica a los salones de belleza como ‘actividades esenciales’ en Brasil”, en *France 24*, 12 de mayo de 2020.

43 “El presidente brasileño Jair Bolsonaro relativizó el éxito de la cuarentena en la Argentina y dijo que el gobierno de Alberto Fernández lleva al país al socialismo”, en *Infobae*, 14 de mayo de 2021, disponible en línea: <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/05/14/el-presidente-brasileno-jair-bolsonaro-dijo-que-argentina-va-camino-al-socialismo-y-minimizo-la-diferencia-de-muertes-por-coronavirus/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

44 A comienzos de junio de 2020, Brasil tuvo tres diferentes boletines sobre la pandemia: el oficial del Ministerio de Salud, el del Consejo Nacional de Secretarios de Salud (CONASS), que reúne los representantes de los 27 estados brasileños, y otro elaborado por un consorcio de los principales medios de comunicación del país. “Termina el apagón informativo de Bolsonaro y Brasil notifica más de 38.000 muertos con Covid”, en *La Vanguardia*, 10 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20200610/481703045170/brasil-coronavirus-bolsonaro-apagon-informativo-muertos-covid.html>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

45 *Ibid.*

46 Karina Furtado Rodrigues, Mariana Montez Carpes y Carolina Gomes Raffagnato, “Disaster preparedness and response in Brazil in the face of the

con el presidente,<sup>47</sup> pero terminó renunciando después de un mes, en mayo de 2020, luego de negarse a respaldar el uso de hidroxiclороquina.<sup>48</sup>

En lugar de cooperar, el presidente también entró en conflicto con organizaciones sociales. Muchas trabajaron en paralelo al gobierno federal, sin apoyo ni coordinación, sobre todo en barrios vulnerables, llevando asistencia y brindando apoyo y contención durante la pandemia. Diversos sectores anti-Bolsonaro se movilizaron para protestar por su inacción y presionar por cambios.<sup>49</sup> Estos movimientos fueron excluidos de las conversaciones y decisiones sobre la política sanitaria.

Los conflictos entre el gobierno federal y los subnacionales (que tuvieron repercusiones en arenas institucionalizadas, como el congreso y el Tribunal Supremo), el gabinete de gobierno y las organizaciones sociales produjeron algunos resultados importantes. En primer lugar, el conflicto se expresó en mensajes contradictorios, confusión y deslegitimación de las medidas. El presidente alentó medidas contrarias a las recomendadas por las autoridades sanitarias (del propio gobierno o de la OMS), lo que provocó que una parte de la población no estuviese segura de a qué autoridad seguir.<sup>50</sup> Las medidas contradictorias de parte de Bolsonaro incluyeron también fomentar el uso peligroso de hidroxiclороquina como tratamiento.<sup>51</sup>

En segundo lugar, el conflicto se materializó en el rechazo del gobierno federal a coordinar políticas sanitarias. Sin la organización federal sobre la distribución de equipos médicos y otros recursos, los gobiernos esta-

---

COVID-19 pandemic”, en *Revista de Administração Pública*, vol. 54, N° 1, 2020, pp. 614 y 628; Daniel Kamlot y Diego Santos Vieira de Jesus, *op. cit.*

47 Daniel Kamlot y Diego Santos Vieira de Jesus, *op. cit.*

48 Gazeta do Povo, “Teich resigns from Ministry of Health”, en *Gazeta do Povo*, 15 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.gazetadopovo.com.br/wisep-news/teich-resigns-from-ministry-of-health/>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; “Bolsonaro anunció un nuevo protocolo para el uso de la cloroquina como tratamiento contra el coronavirus”, en *Infobae*, 20 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/05/20/bolsonaro-anuncio-un-nuevo-protocolo-para-el-uso-de-la-cloroquina-como-tratamiento-contra-el-coronavirus/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

49 Rebecca Abers, Federico Rossi y Marisa von Bülow, “State-society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina”, en *International Political Science Review*, vol. 42, N° 3, 2021, pp. 333 y 338.

50 Juliana Nunes Rodrigues y Daniel Abreu de Azevedo, *op. cit.*; Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

51 Daniel Kamlot y Diego Santos Vieira de Jesus, *op. cit.*

duales y locales lucharon por coordinar esfuerzos y terminaron compitiendo por un limitado número de suministros.<sup>52</sup>

Estos conflictos, medidas contradictorias y competencia por recursos entre niveles de gobierno coincidieron con períodos en los que la cantidad de muertes por covid-19 aumentó rápidamente en Brasil. Esos valores se mantuvieron sostenidamente altos. La cantidad de muertes por millón de habitantes subió de veintiocho en abril a 137 en mayo de 2020, valores a los que, como veremos, Argentina llegó recién en agosto. Ambos países llegaron a valores por arriba de mil muertes por millón en enero de 2021. Según datos actualizados, Brasil quedó en el puesto número diez del mundo en muertes por millón de habitantes atribuidas a covid-19; Argentina en el dieciséis.<sup>53</sup> Sin embargo, la forma en la que alcanzaron esos valores fueron distintas. A los entierros masivos en varias ciudades brasileñas (que en algunas llegaron a ser fosas comunes, como Manaos), se sumaron imágenes de hospitales colapsados por todo el país. Los suministros de oxígeno tuvieron que ser racionados, las camas de terapia intensiva se ocuparon completamente en numerosos hospitales y faltó tanto personal como equipo médico.<sup>54</sup> Si bien el sistema sanitario en Argentina tuvo momentos de tensión, no colapsó con el dramatismo que tuvo en Brasil. La segunda parte de esta sección explora algunas posibles razones.

### 5.3. Argentina: de la cooperación al conflicto con aumento sostenido de muertes

Alberto Fernández asumió la presidencia en Argentina tres meses antes del comienzo de la pandemia. Desde el inicio, el presidente reconoció la gravedad de la enfermedad (siendo criticado en algunos medios por la

52 Fernando Luiz Abrucio, Eduardo José Grin, Cibele Franzese, Catarina Ianni Segatto y Cláudio Gonçalves Couto, “Combating COVID-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination”, en *Revista de Administração Pública*, vol. 54, N° 4, 2020, pp. 663 y 672; Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

53 Datos del CSSE de Johns Hopkins University, y reportados por *The New York Times*. Datos actualizados al 28 de noviembre de 2021, en disponible en línea: <<https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-cases.html>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

54 Alfredo Saad Filho y Fernanda Feil, “COVID-19 in Brazil: how Jair Bolsonaro created a calamity”, en *The Conversation*, 23 de abril de 2021, disponible en línea: <<https://www.kcl.ac.uk/covid-19-in-brazil-how-jair-bolsonaro-created-a-calamity>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Aline Pellegrino, “O cenário trágico nos hospitais do Brasil que chega a 300 mil mortos”, en *Nexo*, 24 de marzo de 2021.

duroza en las medidas tomadas inicialmente) y decidió consultar con múltiples actores para desarrollar una respuesta, incluidos sus ministras/os (reunidos en la Mesa Interministerial), personas de la comunidad científica, gobernadoras/es y representantes de organizaciones sociales.<sup>55</sup>

En su estrategia de colaboración con las autoridades provinciales, el presidente reactivó una institución existente, el Consejo Federal de Salud (COFESA). El gobierno usó esta agencia pública, creada en 1981, para coordinar y consensuar las políticas de salud pública y tomar las medidas más importantes, diseñar un sistema de adquisición y distribución de medicamentos y dispositivos, crear un programa en línea para identificar y rastrear casos y coordinar una base de datos de salud integrada.<sup>56</sup>

El gobierno nacional organizó su estrategia en torno a tres tipos principales de medidas: por un lado, impuso restricciones a la circulación y la prohibición de ciertas actividades sociales y económicas; además, reforzó la ayuda sanitaria mediante el envío de personal médico (enfermeras/os, médicas/os, terapistas), insumos e infraestructura sanitaria a las provincias (como la construcción de nuevos hospitales y hospitales modulares); y finalmente, implementó medidas fiscales de apoyo a las personas y sectores económicos durante estas restricciones.

En lugar de dejar que las provincias y los municipios compitan por recursos, el presidente coordinó su distribución con las/os gobernadores. El gobierno nacional trabajó con las provincias para definir las restricciones, elaborar un plan de distribución de insumos (como respiradores), montar operativos de control y construir hospitales en zonas clave, a fin de evitar la competencia entre provincias por equipos e insumos médicos.<sup>57</sup> Además, desde marzo de 2020, aumentó sostenidamente el envío de fondos por parte del gobierno federal a las provincias para hacer frente a la pandemia (tanto fondos discrecionales, como los aportes del tesoro nacional, como créditos puntuales). También cooperó con las provincias por medio de distintos programas de asistencia social, como el Alimentar y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

En un gesto de unidad política, las medidas iniciales del gobierno fueron anunciadas por el presidente junto al jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) del principal partido de oposición, Horacio Rodríguez Larreta, y al gobernador bonaerense de su propio partido,

55 “Coronavirus: una por una, todas las medidas que anunció Alberto Fernández”, en *La Nación*, 15 de marzo de 2020.

56 Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

57 Matías Bianchi, *op. cit.*

Axel Kicillof.<sup>58</sup> Los gobernadores aliados de Chaco (Jorge Capitanich), Santiago del Estero (Gerardo Zamora) y Tucumán (Juan Manzur) fueron los primeros en apoyar al presidente con sus medidas.<sup>59</sup> Aun gobernadores críticos del gobierno, como los de Córdoba y Mendoza, apoyaron al presidente en los meses iniciales de la pandemia.<sup>60</sup> En esta primera fase, el presidente se reunió con las/os gobernadores de las provincias y de CABA antes de cada anuncio de una nueva fase del aislamiento social, preventivo y obligatorio. De esta manera, buscó asegurar su apoyo y respaldo en las medidas.

El gobierno también recurrió a los sindicatos, los movimientos y las organizaciones sociales, iglesias y referentes barriales para elaborar e implementar políticas. Algunos de los principales sindicatos fueron parte de la coalición de apoyo al gobierno y además tuvo como aliados a una gran parte de los trabajadores de la economía informal. En conjunto trataron de garantizar que las poblaciones más vulnerables pudieran acceder a la ayuda social durante la pandemia. Para ello, crearon comités de emergencia en los barrios y organizaron la distribución de alimentos en comedores populares, suministros y equipos de protección junto con los gobiernos provinciales y municipales y los movimientos y organizaciones sociales.<sup>61</sup> Al colaborar con líderes sociales, el gobierno también movilizó el apoyo de distintos sectores, especialmente algunos de los más vulnerables durante las medidas más estrictas que se implementaron en marzo de 2020<sup>62</sup> y sumó legitimidad social para su cumplimiento.

58 Claudio Jauquelin, “El Gobierno, obligado a recalcular aun antes de arrancar”, en *La Nación*, 16 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-obligado-a-recalcular-aun-antes-de-arrancar-nid2343738/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

59 Santiago Dapelo, “Coronavirus: la emergencia cambió las prioridades de una administración que entró en cuarentena”, en *La Nación*, 15 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/la-emergencia-cambio-las-prioridades-de-una-administracion-que-entro-en-cuarentena-nid2343456/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

60 Gabriela Origlia, “Coronavirus en la Argentina: la crisis aceleró el alineamiento de Juan Schiaretti con el Presidente”, en *La Nación*, 20 de abril de 2020, disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/la-crisis-del-coronavirus-acelero-regreso-schiaretti-nid2355859/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

61 Gala Díaz Langou, Gabriel Kressler, Carola della Paolera y Matilde Karczmarczyk, “Impacto social del COVID-19 en Argentina”, documento de trabajo CIPPEC, 2020, disponible en línea: <<https://www.cippec.org/publicacion/impacto-social-del-covid-19-en-argentina-balance-del-primer-semester-del-2020/>> [consultado el 30 de noviembre de 2021], 19.

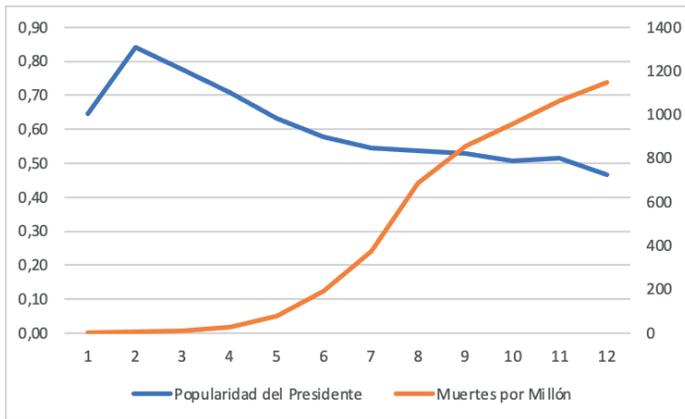
62 Rebecca Abers, Federico Rossi y Marisa von Bülow, *op. cit.*

La alta cooperación inicial entre el gobierno nacional, la comunidad científica, gobernadores y organizaciones sociales tuvo como correlato niveles altos de apoyo y acatamiento a las restricciones y un gradual aumento de casos y muertes, sin el colapso sanitario que se vio en Brasil. En paralelo, los niveles de aprobación al presidente se mantuvieron relativamente altos.

La cantidad de muertes aumentó sostenida pero gradualmente entre marzo y junio, mes en que llegaron a veintinueve por millón. Por su parte, la aprobación de Alberto Fernández llegó a un pico del 84% en abril de 2020, al comienzo de las restricciones por la pandemia. En octubre, las muertes habían trepado bruscamente a casi 700 por millón. Al mes siguiente, la popularidad del presidente había bajado casi treinta puntos, llegando al 55% (véase gráfico 5).<sup>63</sup>

La correlación entre la cantidad de muertes por covid-19 y la aprobación del presidente en Argentina es negativa, robusta y estadísticamente significativa ( $r = -.82$ ;  $p = 0,002$ ),<sup>64</sup> indicando que a medida que la cantidad de muertes aumentó, la popularidad del presidente bajó. Los conflictos más serios entre presidente y gobernadores comenzaron en diciembre, luego del gran aumento de muertes y la fuerte caída en la popularidad (véase gráfico 5).

**Gráfico 5.** Popularidad del presidente y muertes por covid-19 en Argentina



63 La popularidad del presidente bajó hasta un 50% en diciembre de 2020, llegando a un 32% en noviembre de 2021.

64 Llamativamente, no hay correlación entre esas dos variables para el caso de Brasil ( $r = 0,20$ ;  $p = 0,71$ ).

Además, en paralelo, el presidente dispuso el recorte del IFE y un recorte de los planes de ayuda social.<sup>65</sup> Las/os gobernadores reaccionaron con preocupación. El jefe de Gobierno de CABA fue el principal actor que entró en conflicto con el gobierno federal. A los desacuerdos en términos de política sanitaria (el gobierno de la ciudad pidió flexibilización y el gobierno nacional mantuvo su política sanitaria) se sumaron otros, como el monto de las transferencias que debía recibir CABA. También se comenzó a desgastar la relación entre el jefe de gobierno de la ciudad y el gobernador de la provincia de Buenos Aires. El presidente, en un primer momento, se posicionó como mediador entre ambas posiciones. Sin embargo, a partir de junio, se inclinó a favor del gobernador de Buenos Aires, apoyado en la afinidad político-partidaria. Otros gobernadores de la oposición se sumaron a la relación tensa con el presidente, como los de Mendoza y Jujuy.

La gradual y progresiva escalada de los desacuerdos entre presidente y gobernadores aumentó los mensajes contradictorios y la deslegitimación entre la población sobre las medidas a seguir. A pesar de estas tensiones, sobre todo con la oposición, el conflicto nunca escaló a otras arenas, como el congreso (donde el partido del presidente mantuvo una mayoría durante los dos primeros años de pandemia) o la corte suprema, del modo que lo hizo en Brasil.

El caso argentino muestra cómo operan la cooperación y el conflicto a lo largo del tiempo. La cantidad de muertes se mantuvo relativamente baja durante el período de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno. El conflicto entre niveles de gobierno en Argentina, como en Brasil, se expresó en el nivel retórico. Esto alentó la confusión y aumentó la pérdida de legitimidad de las medidas que inicialmente tuvieron mucho apoyo en la población. Además, y si bien el gobierno federal intentó coordinar las políticas sanitarias, algunos gobiernos provinciales no acordaron en la implementación de políticas. Cuando el acuerdo dejó lugar al conflicto, la cantidad de muertes subió rápidamente. Si bien es difícil precisar la dirección de la causalidad entre escalada de los conflictos y el incremento de los casos, es posible observar que los dos procesos estuvieron asociados.

65 El IFE alcanzó al 20% de la población del país y sirvió para asistir económicamente a los sectores más vulnerables. Una enorme porción de los fondos se destinó a alimentos. Gabriela Origlia, “Fin del IFE: preocupa a los gobernadores el recorte de los planes de ayuda social y advierten por un diciembre complicado”, en *La Nación*, 17 de noviembre de 2020) disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/politica/gobernadores-siguen-recorte-ayuda-social-nacional-advierten-nid2512560/>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

## 6. VARIACIONES EN PAÍSES UNITARIOS

### 6.1. Uruguay: colaboración, coordinación y aumento tardío en muertes

Los gobiernos unitarios tienen diferencias sustantivas con los federales. Una de las centrales es que, en los primeros, los gobiernos subnacionales suelen tener menos autonomía en materia política, administrativa y fiscal. En relación con la gestión de la pandemia, esto supone que, al menos formalmente, los gobiernos subnacionales en países unitarios no tengan necesariamente las mismas responsabilidades y potestades en materia de salud pública que sus pares en gobiernos federales. En el caso particular de Uruguay, los gobiernos departamentales tienen responsabilidades en relación con el primer nivel de atención de políticas de salud,<sup>66</sup> pero el grueso de la política sanitaria es definida desde el gobierno central. Al tener menos capacidad de decisión, las posibilidades de coordinación política desde el nivel nacional pueden ser mayores. Al mismo tiempo, teniendo menos responsabilidades, los gobiernos subnacionales pueden tener menor necesidad de diferenciarse del gobierno central, en el caso de que los electores locales lo demanden. Si todo esto es así, las probabilidades de conflicto entre niveles de gobierno en la política de salud podrían ser menores en países unitarios que en los federales. Analizaremos el caso uruguayo para evaluar los grados de cooperación y conflicto entre niveles de gobierno, indagando si esto podría ser alguno de los posibles factores que impactaron sobre la cantidad de muertes por covid-19.

Varios especialistas coinciden en remarcar que el relativo éxito inicial para contener la cantidad de muertes y contagios del caso uruguayo dependió, en gran medida, de un reconocimiento de la gravedad de la situación de parte del presidente Luis Lacalle Pou. Además, hubo un alto nivel de colaboración entre el gobierno nacional y la comunidad científica del país, que llevaron al presidente a declarar el estado de emergencia sanitaria al detectarse los primeros casos,<sup>67</sup> cerrando fronteras, escuelas y prohibiendo cualquier actividad que pueda generar aglomeración. El presidente institucionalizó esta forma de colaboración, no usando una institución exis-

66 Antonio Cardarello y Paula Ferla (coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*, Konrad Adenauer, 2019, p. 20.

67 Pilar Moreno, Gonzalo Moratorio, Gregorio Iraola, Álvaro Fajardo *et al.*, “An effective COVID-19 response in South America: the Uruguayan Conundrum”, en *medRxiv*, 2020, disponible en línea: <<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.07.24.20161802v1>> [consultado el 30 de noviembre de 2020], 4.

tente como en el caso argentino, sino creando una nueva: el Grupo Asesor Científico *ad honorem* (GACH) para asesorar e informar directamente al gobierno.<sup>68</sup>

Esa colaboración dio como resultado una serie de medidas de confinamiento voluntario recomendadas por los especialistas y apoyadas por recursos tecnológicos propios para monitorear y controlar el contagio en el país (como un kit de testeo propio, que le permitió a Uruguay tener un número elevado de pruebas de covid-19). Además, el presidente creó el Fondo Coronavirus, financiado principalmente por un recorte del 20% en los salarios del presidente, ministros, legisladores y otros empleados públicos (con salarios superiores a 1.800 dólares por mes).<sup>69</sup>

A pesar de que formalmente el gobierno nacional podía tomar medidas centralizadas en relación con la salud pública durante una epidemia, el presidente decidió articular las medidas con las autoridades subnacionales. Esto se hizo sin que mediasen conflictos serios entre ellos. Estos acuerdos tuvieron un fuerte componente partidario: el partido del presidente (Partido Nacional, PN) controló quince de los diecinueve gobiernos departamentales y 90 gobiernos municipales.<sup>70</sup> Este control partidario pudo haber sido clave para la coordinación entre niveles (entrevista con Diego Luján, 8, 11 y 23 de noviembre de 2021). Según Moratorio “se produjo un alineamiento sin precedentes entre los tomadores de decisiones, el sistema científico y la academia del país”<sup>71</sup>

Con ese nivel de cooperación y apoyo entre autoridades nacionales, comunidad científica y gobiernos subnacionales, las medidas llegaron a la población con claridad y sin contradicciones, lo que generó altos niveles

68 Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

69 “Coronavirus en Uruguay: la singular y exitosa estrategia del país para contener la pandemia sin cuarentena obligatoria”, en *BBC News Mundo*, 29 de mayo de 2020, disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52837193>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

70 Diego Luján y Federico Acosta y Lara, “Covid-19 y elecciones subnacionales en Uruguay: explorando efectos sobre el nivel de participación electoral”, en Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, Juan Bautista Lucca y Osvaldo Iazzetta (coords.), *La democracia a prueba. Los años que votamos en pandemia en las Américas*, CLACSO UNR, 2021. El segundo partido, el Frente Amplio (FA) apenas controló tres gobiernos departamentales (aunque los tres concentran casi un 60% de la población uruguaya) y 32 municipios.

71 Enrique Anarte, “La receta del éxito de Uruguay contra la pandemia de COVID-19”, en *Deutsche Welle*, 19 de agosto de 2020, disponible en línea: <<https://www.dw.com/es/la-receta-del-éxito-de-uruguay-contra-la-pandemia-de-covid-19/a-54627219>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

de acatamiento; un 90% de la población cumplió con las reglas y se quedó en su casa.<sup>72</sup> Además, el presidente logró elevados niveles de apoyo, por encima del 60%, en su gestión y el manejo de la pandemia.<sup>73</sup>

El éxito inicial de Uruguay fue más contundente que en el caso argentino, quizás, debido a los altos niveles de cooperación y coordinación, apoyo y acatamiento de las medidas y extendido uso de tecnologías.

Pero como en el caso argentino, Uruguay también sufrió un aumento catastrófico de casos y muertes por covid-19 al final del primer año. Varios factores probablemente coincidieron para explicar la dramática reversión. En primer lugar, al igual que en el país vecino, la población comenzó a mostrar signos de fatiga con las restricciones (en este caso, menos estrictas). Frente a esto, y después de un período de alta colaboración inicial con la comunidad científica, el presidente Lacalle Pou pasó a ignorar sus reclamos y pedidos, negándose a restringir aún más la movilidad y apelando, en cambio, a la responsabilidad personal.<sup>74</sup> Además de eso, la frontera de Uruguay con Brasil —donde surgió una de las variantes más contagiosas del virus— fue un importante foco de contagios.<sup>75</sup>

## 7. IMPLICANCIAS COMPARADAS, AGENDAS PENDIENTES Y REFLEXIONES FINALES

Este trabajo analizó el impacto del sistema federal y del conflicto o la cooperación entre niveles de gobierno en la cantidad de muertes atribuidas a covid-19 en países de América Latina. Los datos muestran que los países federales no tienen una cantidad de muertes estadísticamente distinta de los unitarios. En ambos grupos hay casos con muchas y pocas muertes. El hecho de que haya habido cooperación o conflicto entre niveles de gobierno en algún momento tampoco parece haber incidido en los resultados. Ahora bien, este trabajo resalta tres resultados del análisis empírico. En primer lugar, el conflicto o la cooperación a lo largo del tiempo sí se

72 Gerardo Lissardy, “Cómo Uruguay pasó de ser una excepción en la pandemia de coronavirus al país con mayor tasa de casos nuevos en América Latina”, en *BBC News Mundo*, 16 de marzo de 2021, disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56412203>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

73 Enrique Anarte, *op. cit.*

74 Gerardo Lissardy, *op. cit.*

75 Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

relacionan con más o menos muertes por covid-19. En los meses del primer año de pandemia en los que hubo cooperación, la cantidad de muertes fue menor que en los que hubo conflicto, aun controlando las variables demográficas y socioeconómicas.

En segundo lugar, la cooperación entre gobierno y organizaciones sociales se relaciona sistemáticamente con menores cantidad de muertes.<sup>76</sup> Los estudios de casos refuerzan estos hallazgos, identificando los aspectos en los que hubo conflicto o cooperación y resaltando la manera en que estos procesos se asociaron con más o menos muertes.

En tercer lugar, y a partir del análisis cuantitativo y de la información de los casos, es posible sostener que el caso en donde ocurrió el colapso sanitario fue aquel en el que, desde un principio y durante todo el proceso, el presidente negó la gravedad de la pandemia, llevando al gobierno federal a la inacción y al conflicto con otros niveles de gobierno, lo que generó medidas contradictorias, desinformación y confusión en los mensajes sobre las medidas, además de competencia por recursos entre los gobiernos subnacionales. En los otros dos casos, los presidentes tomaron decisiones claras desde el comienzo, colaborando con la comunidad científica, miembros del gabinete, gobiernos subnacionales y organizaciones sociales. En estos casos, la emergencia de conflictos y la erosión en algunas formas de colaboración entre niveles de gobierno, el aumento del incumplimiento de las medidas sanitarias y la caída en la popularidad de las/os presidentes (y algunos líderes subnacionales) parecen ocurrir en períodos posteriores al aumento en la cantidad de muertes atribuidas al covid-19. Los resultados de este estudio nos permiten identificar una correlación y coincidencia temporal de varios procesos, aunque una mayor profundidad en el análisis de estos y otros casos podría ayudar a identificar y definir con más precisión la dirección de la línea causal.

Este análisis —que podría ser replicado para otros casos y regiones— y sus resultados (todavía parciales y provisionales) pueden tener importantes implicancias para la gestión de políticas sociales. Esto es particularmente así en países federales, donde las estructuras institucionales pueden abrir espacios y promover instancias de acuerdo y cooperación entre niveles de gobierno, o bien profundizar conflictos, descoordinación y competencia por escasos recursos en uno de los momentos más críticos para la política sanitaria global.

76 En línea con lo reportado por Jennifer Cyr, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini, *op. cit.*

**Anexo. Tabla 2.** Resultados de los Modelos de Regresión (OLS)

Variables	Modelo 1: Federalismo	Modelo 2: IGCig	Modelo 3: IGCs	Modelo 4: Conflicto
Federalismo	-68,19 (84,24)			
Índice de Govern. Colab. Intergub. (IGCig)		7,91 (18,71)		
Índice de Gobernanza Colab. Social (IGCs)			-122,71*** (18,91)	
Conflictos entre niveles de Gobierno				188,54*** (63,86)
Densidad poblacional	-0,79** (0,33)	-1,05* (0,59)	-2,57*** (0,59)	-0,77** (0,31)
Edad mediana	16,39 (19,12)	52,12* (28,15)	-4,07 (26,10)	19,56 (18,87)
Población de más de 65 años	-59,79** (25,35)	-128,42*** (39,65)	13,82 (40,90)	-57,13** (24,99)
PBI per cápita (log.)	159,85* (91,29)	63,10 (155,96)	-228,53 (148,54)	152,63* (89,37)
Prevalencia de diabetes	-34,40* (18,09)	-32,80 (27,77)	-63,67** (24,43)	-38,65** (17,75)
Camas de hospital (por mil hab.)	78,76* (40,86)	98,04 (62,92)	48,07 (57,63)	59,81 (40,25)
Constante	-889,42 (662,29)	-565,59 (1119,25)	3780,77 (1190,07)	-972,32 (647,24)
Observaciones	274	204	204	274
R2	0,12	0,11	0,27	0,15

La variable dependiente es la cantidad de muertes atribuidas a covid-19 por millón de habitantes en veintitrés países de la región, reportadas por el European Centre for Disease Prevention and Control. Coeficientes de regresión no estandarizados. Errores estándar indicados entre paréntesis.

\*  $p < 0,100$ ; \*\*  $p < 0,050$ ; \*\*\*  $p < 0,010$ .

# **II. Pandemia, derechos humanos y partidos políticos: Brasil y México desde una perspectiva subnacional**

Agustina Giraudy<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Como plantean las y los editores de este libro, las medidas implementadas para combatir la pandemia del covid-19 han generado tensiones y conflictos entre la validez y la vigencia de diversos derechos humanos.<sup>2</sup> La mayoría de los gobiernos del mundo ha debido proteger el derecho a la salud y a la vida implementando políticas de distanciamiento social y, al hacerlo, han cercenado derechos como la libertad de circulación, el derecho de reunión, la libertad religiosa, derechos de carácter laboral y libertades económicas, entre otros. El estudio de las políticas anticovid-19 así como su impacto sobre los derechos humanos se ha abordado mayormente desde una perspectiva nacional. Es decir, al igual que varios de los capítulos incluidos en este libro, el análisis y las comparaciones han sido entre países y se han centrado en el accionar de los poderes ejecutivos nacionales. En este capítulo, en cambio, el eje de estudio son los poderes ejecutivos subnacionales (estatales y provinciales). Con este enfoque subnacional se busca lograr cuatro objetivos: 1) entender mejor cuál fue la magnitud de las políticas de distanciamiento social y físico implementadas al interior de los países; 2) cuál ha sido su real incidencia en la restricción de derechos

1 El análisis que se presenta en este capítulo está informado y utiliza argumentos y datos publicados (en inglés) por Giraudy en coautoría con Cyril Bennouna, Eduardo Moncada, Sara Niedzwiecki, Jennifer Pribble, Eva Rios, Richard Snyder y Paul Testa.

2 Armin von Bogdandy, Jesús María Casal y Mariela Morales Antoniazzi, *La resistencia del Estado democrático de derecho en América Latina frente a la pandemia de COVID-19: Un enfoque desde el ius commune*, Max Planck Institute, 2021.

humanos; 3) qué grado de variación territorial han tenido estas políticas, y 4) los factores partidarios que dan cuenta de esta última.

El capítulo da cuenta de estos cuatro puntos haciendo un estudio de dos de los cuatro países federales de América Latina: Brasil y México.<sup>3</sup> La selección de países federales es ideal para esta clase de estudios ya que, en este tipo de sistema, los gobernadores tienen, por disposición constitucional, autoridad para diseñar, implementar y monitorear gran cantidad de políticas públicas, incluyendo medidas de emergencia sanitaria. Como se demuestra aquí, el resultado observado durante marzo y diciembre de 2020 ha sido un complejo rompecabezas de medidas de distanciamiento social y físico implementadas de manera desigual en las distintas jurisdicciones de Brasil y México. Esto ha redundado en diferentes escenarios en materia de derechos humanos ya que, por ejemplo, no todos los distritos han impartido políticas anticovid, y por ende no han cercenado libertades básicas. El análisis que se presenta a continuación no es meramente descriptivo. Busca dar cuenta de la magnitud y el tipo de políticas de distanciamiento social que restringieron derechos humanos, y de los factores político-partidarios que explican la implementación de aquellas en los veintisiete estados brasileños y los treinta y dos estados mexicanos.

El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera introduce brevemente los lineamientos generales y ventajas del análisis subnacional (ASN), subrayando su singular importancia para el análisis y alcance de las políticas de distanciamiento físico y social durante la pandemia del covid-19. La segunda parte se vuelca al análisis concreto de las mismas en Brasil y México. Para ello se presenta el Índice de Adopción de Políticas Públicas (IAPP), que da cuenta del alcance y variación geográfica y temporal al interior de estos dos países. La tercera parte del capítulo desagrega el IAPP en sus elementos constitutivos para dar un panorama más claro sobre qué políticas concretas fueron implementadas por cada distrito subnacional y cuáles de ellas entraron en tensión con derechos humanos básicos. En la cuarta parte se vuelve al estudio del IAPP y, presentando dos estudios cualitativos, se busca identificar los factores político-partidarios que dan cuenta de la mayor homogeneidad subnacional del IAPP en México, y la mayor heterogeneidad en Brasil. La última sección reflexiona sobre las lecciones aprendidas que arrojan los casos de México

3 Si bien Venezuela es formalmente uno de los cuatro países federales de la región, opera en la práctica como un país altamente centralizado y cuasi unitario. Argentina, el cuarto país federal, no contaba con datos comparativos a los existentes en Brasil y México y, por ello, no se lo ha incluido en la comparación.

y Brasil en relación con la pandemia, los derechos humanos y los partidos políticos en países federales.

## 2. LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS SUBNACIONAL (ASN) PARA EL ESTUDIO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

En general, la política comparada tiene como objeto de estudio las diferencias y similitudes políticas entre países. Por el contrario, el análisis subnacional (ASN) tiene como foco de estudio estas diferencias y similitudes *al interior* de los países, en especial entre unidades subnacionales (por ejemplo, provincias, municipios, departamentos, etc.). El ASN se refiere a una estrategia de investigación de las ciencias sociales que se centra en actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos localizados en unidades territoriales al interior de los países, es decir, ubicados por debajo del nivel nacional y del internacional. Aquellos fenómenos que se ubican al interior de países pero que no cuentan con una dimensión territorial determinada, como los individuos, las familias y los grupos de interés, exceden el alcance de nuestra definición del ASN.<sup>4</sup>

Como señalan Giraudy, Moncada y Snyder, el ASN tiene importantes ventajas en comparación con el método comparativo nacional. Aquí se enumeran dos de estos beneficios. Primero, el ASN permite, por ejemplo, advertir con mayor claridad fenómenos que quedarían opacados si el enfoque adaptado fuese exclusivamente nacional.<sup>5</sup> Un buen ejemplo de un fenómeno que pasa desapercibido por la investigación a nivel nacional puede hallarse en aquello que O'Donnell, de manera evocadora, llamó *zonas marrones*, es decir, las regiones al interior de un país donde la pre-

4 Como señalan Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *Inside countries: subnational research in comparative politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2019, es importante destacar que el ASN es un método de investigación en sí mismo. Este es compatible y puede potenciar los métodos convencionales de las ciencias sociales, como los estudios de caso, los estudios de N pequeñas y grandes, y los métodos experimentales. También es preciso destacar que el ASN atraviesa todas las escuelas y los paradigmas convencionales del campo de la política comparada. Así, tanto los y las académico/as pertenecientes a la escuela del institucionalismo histórico, como quienes trabajan desde la teoría de la elección racional o la teoría interpretativa, pueden y de hecho realizan ASN.

5 *Ibid.*

sencia de las instituciones estatales y, por ende, la posibilidad de una ciudadanía efectiva se ven fuertemente limitadas.<sup>6</sup> Entre otros fenómenos importantes a nivel humano, pero de difícil detección si se emplea un enfoque de nivel nacional, se encuentran los *regímenes autoritarios subnacionales*, que limitan los derechos políticos y civiles en ciertas zonas de países considerados nominalmente como democracias; las *zonas francas* y las *zonas industriales* capaces de impactar de forma significativa sobre el desempeño económico nacional; y las *desigualdades socioeconómicas* entre localidades, que se traducen en grandes diferencias en cuanto a la esperanza de vida, el acceso a servicios sociales, la vulnerabilidad ante el delito y otros aspectos fundamentales del bienestar. De este modo, el ASN no solo permite detectar fenómenos que son completamente ignorados por un enfoque nacional, sino también abrir una ventana hacia las diferencias subnacionales que existen entre jurisdicciones en el interior de los países. A su vez, y quizá aquí reside su mayor atracción, el ASN permite la elaboración de nuevas preguntas de investigación, invitándonos así a explicar por qué ciertos fenómenos de interés tanto público como académico se distribuyen de manera desigual dentro del territorio.

Segundo, el ASN también desplaza el centro de la atención hacia un conjunto de *actores* que con demasiada frecuencia son ignorados por la investigación de política comparada ya que la perspectiva dominante se centra en el nivel nacional. Estos incluyen, entre otros, alcaldes, gobernadores, legisladores provinciales, organizaciones cívicas locales y comunidades indígenas, pertenecientes a diversas *instituciones*, como las legislaturas provinciales, los tribunales locales y los organismos públicos subnacionales, y de diferentes *unidades de análisis*.

Tercero, al observar nuevos procesos y estudiar nuevos actores y unidades políticas, el ASN estimula la *innovación teórica*. Algunos trabajos recientes muestran que ciertas teorías establecidas sobre, por ejemplo, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la ciudadanía, los derechos de propiedad, la provisión de servicios públicos y violencia no logran explicar similares fenómenos a nivel subnacional.<sup>7</sup> Debido a que estas teo-

6 Guillermo O'Donnell, "On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries", en *World Development*, vol. 21, N° 9, 1993, pp. 1355-1369 [trad. esp.: "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997].

7 Ana Arjona, "Subnational units, the locus of choice and concept formation: Conceptualizing civilian behavior in contexts of civil war", en Agustina Giraudy,

rías en general fueron desarrolladas para explicar fenómenos a nivel nacional, su limitada capacidad explicativa en los niveles subnacionales deja en evidencia lo que llamamos un problema de *estiramiento teórico*, es decir, la inadecuada aplicación de una teoría elaborada para un determinado nivel de análisis y empleada en otro nivel.<sup>8</sup> El ASN no solo mitiga los posibles efectos negativos del estiramiento teórico, sino que también pone de relieve la importancia de definir las condiciones de aplicación de cada teoría, no solo en relación con su alcance internacional e histórico, sino también en función a la escala o nivel de gobierno en el que opera. Asimismo, y tal como lo ilustran los diversos artículos incluidos en esta edición especial, la incapacidad de muchas de las teorías existentes para explicar aquello que sucede a nivel subnacional estimula el desarrollo de nuevas teorías capaces de ofrecer mejores explicaciones sobre los fenómenos que ocurren al interior de los países.

En resumen, el ASN es una herramienta central para detectar, analizar y pronosticar procesos políticos, económicos, sociales de importancia sustantiva. Es también una herramienta para la generación de nuevas teorías. En el marco de este libro editado, el ASN es fundamentalmente relevante para comprender las respuestas gubernamentales en el caso específico de la pandemia covid-19 en países federales. Si aplicáramos el clásico enfoque nacional para analizar las políticas de distanciamiento social y físico durante

---

Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 214-242; Caroline Beer, “Multilevel causation in gender policy: abortion and violence against women laws in the Mexican states”, en Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 156-178; Gavril Bilev, “Politics in the provinces: subnational regimes in Russia, 1992-2005”, en Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 115-155; Sunila S. Kale y Nimah Mazaheri, “Indigenous welfare, tribal homelands, and the impact of civil society organizations: A subnational analysis of federal India”, en Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 287-317; Meg Rithmire, “Local states of play: Land and urban politics in reform-era China”, en Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 318-350; Prerna Singh, “Subnationalism and social development: the subnational welfare state in India”, en Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 245-286; Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Multilevel partisan conflict and drug violence in Mexico: when do criminal organizations attack subnational elected officials?”, en Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder (eds.), *op. cit.*, pp. 181-213.

8 El término “estiramiento teórico” que se utiliza aquí es una extensión de la noción de “estiramiento conceptual” de Giovanni Sartori, “Concept misformation in comparative politics”, en *American Political Science Review*, vol. 64, N° 4, 1970, pp. 1033-1053.

la pandemia, estaríamos viendo solo mitad de lo ocurrido. Suplantar el enfoque nacional por uno subnacional no solo hace que sea más fácil observar y describir las políticas diseñadas e implementadas en cada jurisdicción subnacional durante la pandemia, sino que también permite dilucidar los diferentes factores políticos-partidarios que dan cuenta de la aplicación de esas políticas.

### 3. LAS RESPUESTAS SUBNACIONALES AL COVID-19 EN BRASIL Y MÉXICO

Como se señaló anteriormente, Brasil y México son países federales. Consecuentemente, durante la pandemia del covid-19 la responsabilidad de implementar políticas preventivas y de distanciamiento físico, entre otras, recayó sobre los y las gobernadores de los veintisiete estados brasileños y los treinta y dos estados mexicanos. Este proceso resultó en respuestas gubernamentales muy dispares entre jurisdicciones de un mismo país, con algunas de ellas implementando políticas de distanciamiento físico y social extremadamente restrictivas, mientras que otras ejecutaron medidas muy laxas. ¿Cuál fue el estado de la variación interjurisdiccional de estas políticas en Brasil y México?

#### 3.1. *Índice de adopción de política pública (IAPP)*

Para evaluar la diversidad de políticas, este trabajo utiliza el Índice de Aprobación de Políticas Públicas (IAPP) elaborado por el Observatorio para la Contención de covid-19 en América Latina de la Universidad de Miami.<sup>9</sup> El Observatorio selecciona medidas sanitarias que están al alcance de los gobiernos subnacionales y codifica su aplicación en los distintos estados de cada país. Las medidas son las siguientes:

- i. Cierre de escuelas;
- ii. Suspensión de actividades laborales;
- iii. Cancelación de eventos públicos;
- iv. Suspensión de transporte público;
- v. Restricción de viajes dentro del estado;

9 Observatorio COVID-19, Universidad de Miami, 2021, disponible en línea: <http://observcovid.miami.edu/> [consultado el 4 de mayo de 2021].

- vi. Control de viajes internacionales;
- vii. La directiva de quedarse en casa;
- viii. La restricción a la cantidad de personas en reuniones sociales;
- ix. El uso obligatorio de cubrebocas.<sup>10</sup>

Para calcular el IAPP, el Observatorio codifica la vigencia diaria de estas diez políticas a partir de la fecha del primer caso detectado en cada país. Si está vigente, se codifica su aplicación siguiendo estos valores: “0” (no vigente), “0,5” (implementación parcial/no obligatoria) y “1” (implementación total/obligatoria). De tal manera, cada estado recibe una calificación diaria entre 0 y 10, que resulta de la suma de las distintas dimensiones.

El Observatorio también ajusta por temporalidad, es decir, el momento de inicio de adopción de cada política. Dado que actuar a tiempo es indispensable para evitar un aumento exponencial del número de casos de covid-19, esta ponderación permite tomar en cuenta el ritmo de implementación preventiva entre diferentes estados. Una adopción más temprana se traduce en valores más altos en el índice. En sentido contrario, mayor retraso se traduce en valores más bajos en IAPP.

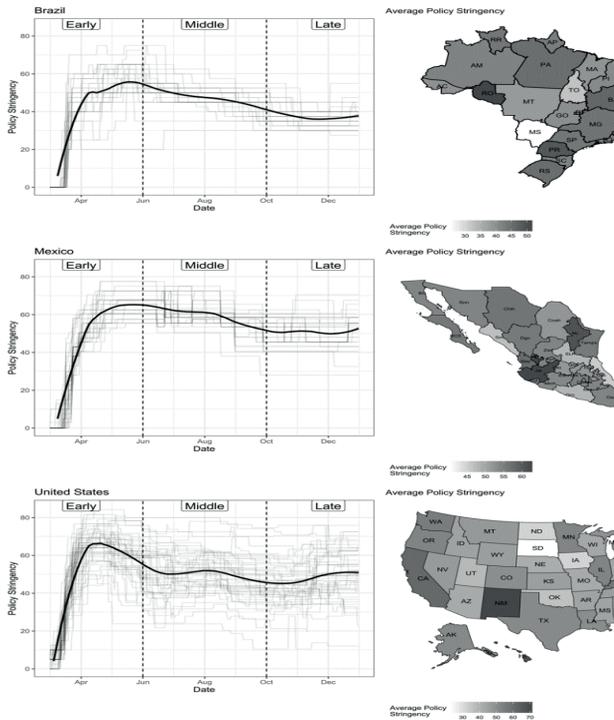
A partir de esta metodología, el rango posible de valores en el índice de política pública es de 0 a 100. Valores altos indican que se han adoptado más medidas, con mayor rigor y de manera más temprana. Valores bajos indican una menor cantidad de medidas sanitarias de contención del covid-19, de menor rigor y de adopción más tardía. Cabe señalar que el máximo de 100 es un valor teórico, pues implicaría una adopción total de las diez medidas desde el primer día de la pandemia en el país. En conclusión, los estados con IAPP bajos tienden a implementar menos políticas y con más limitaciones, mientras que los estados con IAPP altos tienden a implementar más políticas más rigurosas. En este trabajo se presenta el IAPP aplicado entre los meses de marzo y diciembre de 2020.

La figura 1 presenta la variación temporal y geográfica del IAPP en relación con la incidencia acumulada de casos de covid-19. Cada fila corresponde a un país. El primer panel muestra la puntuación del IAPP para cada estado (líneas grises) en una fecha determinada, con una “curva de loess” superpuesta para resumir la tendencia del país a lo largo del tiempo. Las líneas verticales punteadas denotan tres períodos de 2020 –temprano, medio y tardío– que corresponden aproximadamente a la rápida adopción inicial de políticas de

10 Una medida también incluida en el índice es el desarrollo de campañas de informativas.

distanciamiento social (de marzo a mayo), la relajación más lenta de estas políticas (junio a septiembre) y su posterior readopción (octubre a diciembre). El segundo panel presenta el promedio general del IAPP durante los diez meses del estudio y el tercer panel muestra el número total acumulado de casos de covid-19 por cada 100.000 habitantes en cada jurisdicción.

**Figura 1.** Variación geográfica y temporal del IAPP en Brasil y México (marzo-diciembre de 2020)<sup>11</sup>



Nota: La primera columna muestra el IAPP (*policy stringency*) en tres momentos en el tiempo: comienzos, mitad, y final del primer año de la pandemia para cada país. La segunda columna presenta el promedio del IAPP (*average policy stringency*) por estado y país. La tercera columna, muestra el número de casos de Covid-19 (por 100 mil habitantes) por estado y por país.

11 Cyril Bennouna, Agustina Giraudy, Eduardo Moncada, Eva Rios, Richard Snyder y Paul Testa, “Pandemic policymaking in presidential federations: Explaining subnational responses to covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 51, N° 4, 2021, pp. 570-600.

Este primer análisis descriptivo ilustra algunos puntos clave sobre la formulación de políticas públicas subnacionales para prevenir el avance del covid-19. En primer lugar, la implementación del IAPP no está dictada por el número de casos de covid-19 (presentados en la tercera columna de la figura 1). Por ejemplo, el estado de Chiapas tiene, en comparación con el resto de los estados mexicanos, un número muy bajo de casos de covid-19; sin embargo, posee un IAPP relativamente alto. Una tendencia de desacople similar ocurre en Brasil, pero en sentido contrario. El estado de Mato Grosso do Sul posee un número intermedio de casos de covid-19; sin embargo, dicha jurisdicción tiene un IAPP muy bajo, es decir, no se observa implementación de políticas de distanciamiento físico y social. En síntesis, Brasil y México denotan que no existe una correlación positiva entre número de infección y políticas públicas preventivas.

En segundo lugar, pese a que los presidentes de Brasil y México ofrecieron inicialmente unas de las peores respuestas contra la pandemia —omitiendo su gravedad y cuestionando las indicaciones científicas y sanitarias de expertos y expertas— se observa que los estados fueron más reactivos. Como se desprende de la figura 1, la casi totalidad de los gobiernos subnacionales en ambos países implementaron algún tipo de política para apalea el avance del covid-19. En este sentido, puede decirse que el federalismo operó como un mecanismo de resguardo frente a la inacción de los presidentes Bolsonaro y López Obrador. Sin los y las gobernadores, es muy posible que el avance de la pandemia hubiese sido mucho más rápido y sus resultados más letales.

En tercer lugar, la primera columna de la figura 1 muestra que el IAPP tiene una variación temporal. En ambos países, el IAPP obtiene su valor más alto durante los meses de marzo y junio, para luego declinar hacia el fin del primer año de la pandemia. El declive se evidencia pese a que el número de casos de covid-19 lejos estuvo de disminuir en los meses restantes de 2020, como se indicó anteriormente. El declive es menos pronunciado en México que en Brasil, sugiriendo que los ejecutivos subnacionales mexicanos optaron, a diferencia de Brasil, por un enfoque más agresivo para combatir la pandemia. Pese a estas diferencias entre países, la variación temporal sugiere, a grandes líneas, que las políticas de distanciamiento social y física, las cuales imponen enormes costos económicos y restricciones de derechos a los y las ciudadano/as, no son sostenibles en el tiempo.

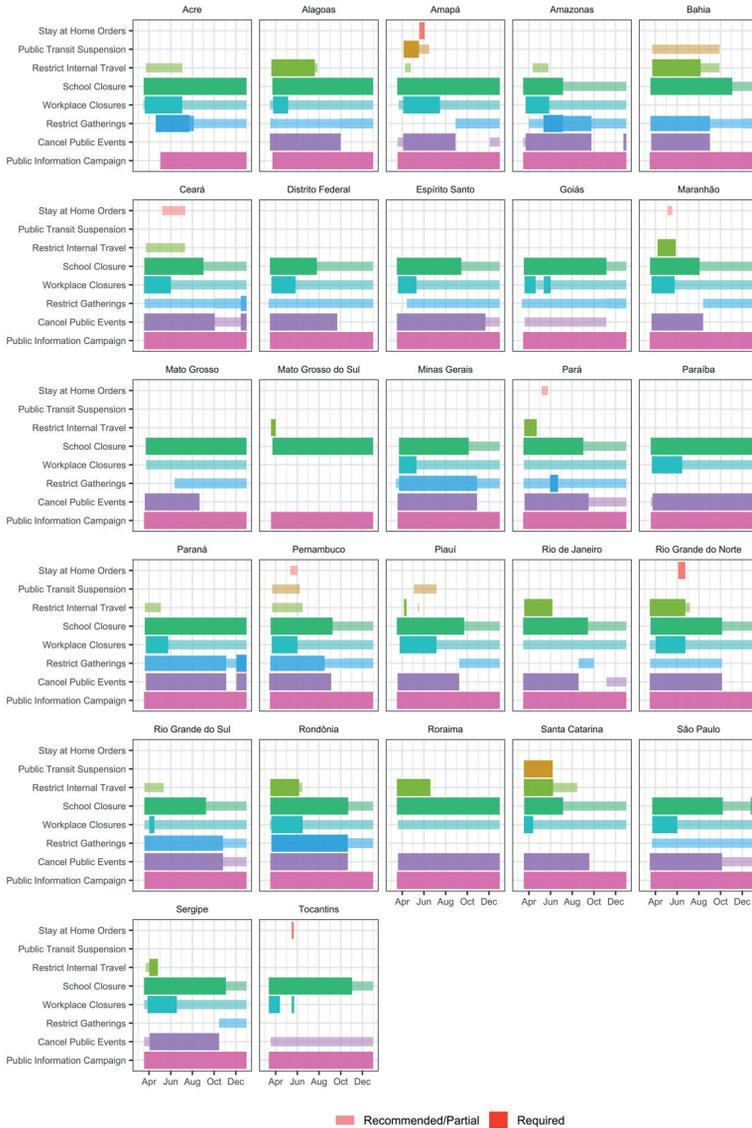
Por último, la primera y segunda columna de la figura 1 indican que existe una variación considerable en el rigor de las políticas aplicadas en cada uno de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en el estado de Mato Grosso

do Sul, el IAPP obtiene uno de los valores más bajos en Brasil, mientras que Rondonia presenta uno de los valores más altos. En términos comparativos nacionales, la figura 1 muestra que el grado de variación difiere entre países, y Brasil tiende a una mayor dispersión del IAPP que en el caso de México. En la próxima sección, se indaga sobre este tipo de variación.

### *3.2. Desagregación del IAPP por jurisdicción*

El análisis presentado en la sección anterior es a nivel de índice, es decir, presenta información sobre las políticas de distanciamiento físico y social de manera agregada. Aquí también interesa analizar cuáles de las diez políticas incluidas en el IAPP se implementaron en cada jurisdicción. Las figuras 2 y 3 desagregan las políticas exclusivamente relacionadas con la disminución del distanciamiento físico y social (por ende, se excluye la política referente al uso obligatorio de cubrebocas). Cada panel corresponde a un estado. Dentro de cada panel, las líneas de colores denotan la existencia de una política de distanciamiento social específica, correspondiendo el ancho de las líneas al grado de ejecución: implementación parcial/no obligatoria (línea más delgada) versus vigente (línea más ancha). Las políticas analizadas en las figuras que siguen son traducidas al español y en orden descendente: medidas de confinamiento domiciliario, suspensión de transporte público, restricción de viajes dentro del estado, suspensión de actividades laborales, cierre de escuelas; restricción a la cantidad de personas en reuniones sociales, cancelación de eventos públicos, campañas de información pública.

**Figura 2.** Políticas de distanciamiento social en Brasil (marzo-diciembre de 2020)<sup>12</sup>



12 Paul Testa, Richard Snyder, Eva Rios, Eduardo Moncada, Agustina Giraudy y Cyril Bennouna, “Who stays at home? The politics of social distancing in Brazil, Mexico and the United States during the Covid-19 Pandemic”, en *Journal of Health Policy, Politics and Law*, vol. 46, N° 6, 2021, pp. 929-958.

**Figura 3. Políticas de distanciamiento social en México (marzo-diciembre de 2020)<sup>13</sup>**



<sup>13</sup> *Ibid.*

Estos datos arrojan algunas tendencias interesantes, en particular en relación con la cantidad de derechos humanos que fueron cercenados durante el primer año de la pandemia. Primero, a diferencia de los estados mexicanos, en Brasil, los poderes ejecutivos subnacionales no dictaron órdenes de *lockdown*. Con la excepción de Amapá, Rio Grande do Norte y Tocantins, los y las habitantes de Brasil no fueron forzados a permanecer en sus casas. Lo mismo puede decirse acerca de la suspensión del transporte público. Con la excepción de unos pocos estados, la mayoría de los y las ciudadano/as brasileño/as no se vieron afectados en su derecho de circulación. Este, como lo demuestra la figura 3, no fue el caso en México, en donde la mayoría de los estados implementaron políticas para suspender el transporte público. Esta simple comparación demuestra que la tensión entre estado de emergencia y derechos humanos estuvo menos presente en Brasil que en México, ya que en el primero los poderes ejecutivos nacionales fueron más reacios a limitar la circulación de las personas. En México, por el contrario, el derecho a la libre circulación fue más restringido.

Segundo, las diferencias entre países también se observan en el nivel de obligatoriedad de las políticas. Mientras que en México la mayor parte de las medidas fueron de carácter obligatorio en una gran proporción de los estados, en Brasil se observa lo opuesto. Como indica la figura 2, las medidas, con la excepción de unos pocos estados, han sido recomendaciones más que imposiciones gubernamentales. A la hora de analizar el efecto de las medidas sobre la restricción de derechos humanos, no se puede pasar por alto que el carácter obligatorio de las políticas de distanciamiento social en México es mayor al observado en Brasil, en donde la mayoría de los estados implementaron estas medidas en carácter de recomendaciones.

Tercero, si bien existen diferencias en el tipo y alcance de las medidas de distanciamiento social aplicadas en ambos países, también existen enormes similitudes. Las figuras 2 y 3 demuestran que, en la casi totalidad de los estados brasileños y mexicanos, los poderes ejecutivos subnacionales implementaron ordenes destinadas a cerrar los lugares de trabajo y a suspender el dictado de clases en las escuelas. Con estas medidas, las autoridades de ambos países restringieron derechos humanos centrales como el acceso al trabajo y a la educación.

Cuarto, las figuras 2 y 3, demuestran claramente que existe una mayor homogeneidad en la aplicación de políticas de distanciamiento social y físico en México que en Brasil. Como se desprende de la figura 3, la casi totalidad de los estados mexicanos implementaron la mayor parte de las políticas que componen el IAPP. En Brasil, por el contrario, observamos una mayor heterogeneidad subnacional. Las diferencias que se observan

entre el estado de Mato Grosso do Sul, donde solo se implementaron dos políticas de distanciamiento social, contrasta con las medidas adoptadas en Rio Grande do Norte, en donde se observa una aplicación obligatoria (denotada por el ancho de las barras) de casi la totalidad de las políticas de distanciamiento físico. A modo de ejercicio, en la próxima sección se busca dar cuenta de esta variación subnacional entre países.

#### 4. ¿CÓMO AFECTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS LA VARIACIÓN SUBNACIONAL DEL IAPP?

La literatura que estudia los factores que explican la variación subnacional en la provisión de bienes públicos (educación, protección sanitaria, seguridad, beneficios sociales, etc.) pone énfasis en el carácter territorial de los partidos políticos y, en especial, en su capacidad de coordinación entre las ramas nacionales y subnacionales de estos (coordinación vertical) y entre jurisdicciones subnacionales (coordinación horizontal). Como indica Giraudy, la capacidad de coordinación de los partidos políticos depende de varios factores: i) su organización burocrática y cohesión interna, ii) la extensión territorial de la organización que se refleja en las redes subnacionales de afiliados y seguidores, así como iii) la habilidad de las elites partidarias para orquestar el futuro político de los y las miembros del partido de otras jurisdicciones.<sup>14</sup> En relación con el primero, es más probable

14 Véanse Agustina Giraudy, *Democrats and autocrats: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries*, Oxford, Oxford University Press, 2015; John Carey, *Term limits and legislative representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Scott Mainwaring, *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999; Mark Jones, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi, "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", en *Journal of Development Economics*, vol. 61, 2000, pp. 305-333; Alfred Stepan, "Russian federalism in comparative perspective", en *Post-Soviet Affairs*, vol. 16, 2000, pp. 133-176; Eliza Willis, Christopher C. B. Garman y Stephan Haggard, "The politics of decentralization in Latin America", en *Latin America Research Review*, vol. 34, N° 1, 1999, pp. 7-56; David Samuels, *Ambassadors of the states: political ambition, federalism, and congressional politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Steven Levitsky, *Transforming labor-based parties in Latin America. Argentine Peronism in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Marcelo Leiras, *Parties, provinces and electoral coordination: a study on the determinants of party and party*

que exista mayor coordinación partidaria tanto vertical como horizontal, en partidos que tengan reglas establecidas, transparentes y claras sobre cómo regular las relaciones entre diferentes ramas del partido. Respecto al segundo factor, es de esperar mayor coordinación vertical y horizontal en la presencia de partidos que se extienden en el territorio y son electoralmente exitosos y/o viables en un número importante de distritos subnacionales también. Finalmente, la coordinación partidaria se puede obtener a través de la utilización de procedimientos internos del partido, incluida la selección, nominación y nombramiento de candidatos subnacionales.

La coordinación partidaria tiene un efecto directo sobre la homogeneidad o heterogeneidad de las políticas implementadas en las jurisdicciones subnacionales. La teoría indica que en los países en donde haya más y mejor coordinación vertical y horizontal de los partidos políticos, existiría una mayor alineación de políticas públicas. En las subsecciones siguientes se presenta un análisis de la coordinación partidaria en México y Brasil para explicar la homogeneidad de las políticas de distanciamiento social subnacionales en México y la heterogeneidad de estas en Brasil.<sup>15</sup>

#### 4.1. México

En México, el presidente López Obrador respondió con desdén a la pandemia. No solo desatendió los consejos de su propio equipo de gobierno sobre el distanciamiento social cuando decidió llevar a cabo manifestaciones políticas y besar a sus seguidores, sino que también instó a los y las mexicano/as a salir de compras y a frecuentar restaurantes para así apoyar la economía del país. Además, hizo uso de varios amuletos, incluido un trébol de seis hojas y un billete de 2 dólares estadounidenses, que, según afirmó, lo protegerían del virus.<sup>16</sup> A pesar de la preferencia del presidente por solo implementar políticas de distanciamiento social extremadamente laxas, López Obrador —como indican Bennouna *et al.*— no pudo, en líneas

---

*system aggregation in Argentina, 1983-2005*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2006; Brandon van Dyck, “Why party organization still matters: The workers’ party in Northeastern Brazil”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 56, N° 2, 2014, pp. 1-26.

15 Los estudios de casos provienen del trabajo en equipo publicado en Cyril Bennouna *et al*, *op. cit.*

16 Evan Dyer, “Mexico’s choice: Amulets or science to fight COVID-19”, en *CBC News*, 29 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.cbc.ca/news/politics/mexico-s-choice-amulets-or-science-to-fight-covid-19-1.5513973>> [consultado el 24 de marzo de 2022].

generales, incidir sobre las respuestas políticas subnacionales.<sup>17</sup> La única excepción fueron los seis estados liderados por gobernadores afiliados a su partido MORENA, en donde se observa que los gobernadores implementaron políticas alineadas con los principios del presidente. Por el contrario, los estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de centroizquierda y especialmente por el Partido de Acción Nacional (PAN) de centro-derecha implementaron políticas más estrictas que los estados gobernados por el partido de izquierda MORENA.

Bennouna *et al.* muestran no solo que los gobiernos subnacionales de la oposición implementaron IAPP más exigentes, sino que lo hicieron coordinando entre las distintas jurisdicciones.<sup>18</sup> Gran parte de esa coordinación, que resultó en mayor homogeneidad del IAPP al interior de México, fue producto de la naturaleza de los partidos políticos mexicanos. Éstos se caracterizan por tener una presencia y organización en casi la totalidad de los distritos subnacionales y por la existencia de estructuras y burocracias internas aceptadas y coherentes, así como mecanismos internos de disciplinamiento.<sup>19</sup>

El caso del PAN ilustra claramente la importancia de los partidos para la coordinación de políticas. El PAN es un partido altamente burocratizado.<sup>20</sup> Los órganos formales del PAN —la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional— no son una mera fachada, sino que están profundamente involucrados en el funcionamiento del partido. Este también es altamente centralizado. Las ramas estatales están bien conectadas con la burocracia del partido nacional y participan activamente en las decisiones de la Asamblea Nacional. Aunque se les permite redactar normas complementarias a nivel estatal siguiendo los principios generales del partido, las organizaciones estatales del partido no pueden contravenir las decisiones tomadas por los órganos nacionales del partido.<sup>21</sup> Esta estruc-

17 Cyril Bennouna *et al.*, *op. cit.*

18 Cyril Bennouna *et al.*, *op. cit.*

19 Agustina Giraudy, *Democrats and autocrats*, *op. cit.*

20 Yemile Mizrahi, *From Martyrdom to power. The Partido de Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003; David A. Shirk, “Vicente Fox and the Rise of the PAN”, en *Journal of Democracy*, 2000, vol. 11, N° 4, pp. 25-32; David A. Shirk, *Mexico’s new politics. The PAN and democratic change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005; Kenneth F. Greene, *Why dominant parties lose. Mexico’s democratization in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Steve Wuhs, *Savage democracy: Institutional change and party development in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2008.

21 Yemile Mizrahi, *op. cit.*, pp. 52-53.

tura partidaria centralizada y altamente burocratizada ejerce una influencia considerable sobre los gobernadores y los líderes subnacionales del PAN, impidiéndoles actuar independientemente de la jerarquía del partido.

Desde el inicio de la pandemia, los nueve gobernadores afiliados al PAN forjaron un conjunto unificado de respuestas políticas trabajando juntos a través de la Asociación de Gobernadores de Acción Nacional (GOAN). El 14 de marzo de 2020, los gobernadores del PAN anunciaron un conjunto de “siete medidas conjuntas y coordinadas” en respuesta al covid-19. Estas medidas, que tenían como objetivo “establecer un sistema de cooperación, consulta y acción” entre los gobernadores del PAN, comprometiéndolos a “no subestimar los potenciales riesgos de la pandemia para la población”, plantearon un claro desafío a la postura despectiva de López Obrador hacia la población.<sup>22</sup> En mayo de 2020, la GOAN anunció un compromiso colectivo de los gobernadores del PAN de no poner en peligro la salud de los estudiantes al permitir la reapertura de las escuelas, seguido de una declaración conjunta en contra de la reapertura de las economías de sus estados hasta que el número de infecciones disminuya a niveles que eran seguras según los criterios de salud pública.<sup>23</sup> Estas declaraciones públicas fueron complementadas con reuniones presenciales de los gobernadores del PAN en Guanajuato a mediados de junio y nuevamente, un mes después, en Querétaro. Ambas reuniones fueron documentadas y publicitadas por la GOAN en videos cortos producidos profesionalmente que mostraban a cada gobernador presentando un mensaje de solidaridad, resiliencia y esperanza frente a la emergencia social en curso. Los videos se publicaron en YouTube y se difundieron ampliamente en las redes sociales.<sup>24</sup> En resumen, a través de declaraciones conjuntas y reuniones bajo los auspicios de la GOAN, los gobernadores del PAN produjeron políticas coordinadas horizontalmente en nueve estados.

En resumen, la mayor homogeneidad de la implementación del IAPP en los distritos subnacionales mexicanos se explica por la existencia de partidos políticos que promueven la coordinación horizontal y vertical.

22 Cuenta de Twitter de la GOAN, 14 de marzo de 2020, disponible en línea: <[https://twitter.com/GOAN\\_MX](https://twitter.com/GOAN_MX)> [consultado el 24 de marzo de 2022].

23 Cuenta de Twitter de la GOAN, 5 y 13 de mayo de 2020, disponible en línea: <[https://twitter.com/GOAN\\_MX](https://twitter.com/GOAN_MX)> [consultado el 24 de marzo de 2022].

24 Véase GOAN, “Reunión GOAN”, en YouTube, 15 de julio de 2020, disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=H-ABWorillU&feature=youtu.be>, y “Las familias viven una grave crisis, pero hay soluciones”, en YouTube, 14 de julio de 2020, disponible en línea: <<https://www.youtube.com/watch?v=Bf5IK49PXdY&feature=youtu.be>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

No solo el PAN o el MORENA, sino también el resto de los partidos políticos, como el PRI y el PRD son, comparativamente hablando, más estructurados y cohesionados en su funcionar interno y, en su gran mayoría, poseen una extensión territorial y presencia de base en la casi totalidad de los estados. Estas características partidarias son, entre otros factores, elementos necesarios para promover una menor variación subnacional en la distribución de bienes públicos.

#### 4.2. *Brasil*

Al igual que López Obrador en México, el presidente Jair Bolsonaro sistemáticamente le restó importancia a los riesgos del covid-19, refiriéndose al virus como “una gripecita”.<sup>25</sup> Como López Obrador, Bolsonaro continuó realizando eventos públicos multitudinarios, promovió la hidroxiclороquina como cura al covid-19, censuró datos epidemiológicos e incluso intentó impedir que los funcionarios de los gobiernos subnacionales implementaran políticas que perjudicaran la economía.<sup>26</sup>

A diferencia de México, en donde la existencia de partidos políticos con mayor arraigo social y presencia territorial propicia mayor coordinación entre el presidente y sus gobernadores afiliados, o entre gobernadores de un mismo partido, los partidos en Brasil raramente permiten coordinación. Con la parcial excepción del Partido de los Trabajadores (PT), el sistema fragmentado y multipartidista de Brasil tiene partidos notoriamente débiles con un cambio constante de políticos entre partidos.<sup>27</sup> Sin ir más lejos, Bolsonaro ha estado afiliado a nueve partidos diferentes durante su carrera

25 Daniela Arcanjo, “Relembre o que Bolsonaro já disse sobre a pandemia, de histeria e gripezinha e país de maricas a frescura e mimimi”, en *Folha de S. Paulo*, 5 de marzo de 2021, disponible en línea: <<https://www.folha.uol.com.br/poder/2020/03/veja-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-coronavirus-de-certa-histeria-a-fantasia-e-nerouse.shtml>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

26 Hanrrikson de Andrade y Luciana Amaral, “Bolsonaro dá Voz a Defensores da Cloroquina um dia após 115 Mil Mortes”, en *UOL*, 24 de agosto de 2020, disponible en línea: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/24/bolsonaro-da-voz-a-exercito-pro-cloroquina-um-dia-apos-115-mil-mortes.htm>> [consultado el 25 de marzo de 2022]; Douglas Rodrigues, “Bolsonaro e Doria têm Enfrentamento em Reunião de Governadores”, en *Poder 360*, 25 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://www.poder360.com.br/governo/doria-diz-que-bolsonaro-divide-o-pais-e-presidente-o-manda-sair-do-palanque/>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

27 Scott W Desposato, “The impact of federalism on national party cohesion in Brazil”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, N° 2, 2004, pp. 259-285.

política, y los veintisiete gobernadores actuales de Brasil están afiliados a trece partidos diferentes. En este contexto, los partidos políticos brasileños no son propicios para coordinación vertical y horizontal, y por ende es de esperar que exista menor homogeneidad en las políticas públicas implementadas por los estados.

En efecto, Bennouna *et al.* encuentran poca evidencia de coordinación entre presidente y gobernadores, por un lado, y gobernadores entre sí, por el otro.<sup>28</sup> Por ejemplo, Bolsonaro abandonó el Partido Social Liberal (PSL) que lo llevó a la presidencia a fines del 2019. Su nuevo partido, carece de penetración territorial y, por ende, de pocas herramientas para coordinar políticas en y entre los estados. Bennouna *et al.* muestran que la decisión de Bolsonaro de dejar el PSL ha limitado su capacidad para coordinar la política verticalmente, ya que los estados con gobernadores del PSL tienden a tener políticas más estrictas que los estados gobernados por otros partidos.<sup>29</sup> Por ejemplo, el gobernador de Rondônia, Coronel Marcos Rocha, no solo es miembro del anterior partido de Bolsonaro (PSL), sino que es también uno de los pocos gobernadores que aún lo apoyan. No solo eso, Bolsonaro es una figura popular en ese estado. La proporción de votos de Bolsonaro en la segunda ronda de las elecciones de 2018 en Rondônia fue del 72,17%, la tercera más alta en todos los estados. A pesar de estos factores, que deberían hacer de Rondônia un caso más probable para las políticas laxas preferidas por el presidente, este estado ha implementado el IAPP más estricto de Brasil.

Un patrón similar de débil coordinación de políticas se observa entre los restantes partidos políticos de Brasil. Incluso el partido más grande y establecido de Brasil, el PT, no parece capaz de coordinar políticas. Es de esperar que los cuatro gobernadores afiliados al PT apliquen políticas más estrictas porque sus estados no solo se encuentran entre los más pobres del país, sino también porque el PT está asociado con políticas de bienestar expansivas. Aun así, Bennouna *et al.* no encontramos evidencia que apoye esta expectativa en nuestro análisis de regresión: los estados gobernados por el PT impartieron IAPP con diferentes niveles de laxitud, pese a estar gobernados por el mismo partido.<sup>30</sup>

Lo que sí se observa en Brasil son rezagos de coordinación geográfica más que partidaria. Los estados de las regiones centrales, sur y sudeste implementaron IAPPs menos estrictos que sus contrapartes del norte. Las

28 Cyril Bennouna *et al.*, *op. cit.*

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

políticas de distanciamiento social implementadas por los estados vecinos también parecen tener un impacto en el nivel del IAPP, evidenciando la existencia de un efecto de difusión extrapartidario. Existe también evidencia de que los gobernadores de varios estados se han unido para desafiar las políticas de Bolsonaro. A fines de marzo de 2020, los gobernadores de los cuatro estados del sureste –Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo, cada uno afiliado a un partido político diferente– sostuvieron una reunión virtual conjunta con Bolsonaro donde criticaron abiertamente su respuesta a la pandemia.<sup>31</sup> Casi al mismo tiempo, veinticinco de los veintisiete gobernadores de Brasil anunciaron la formación de una alianza con líderes del congreso y ministros del gobierno federal para mantener sus bloqueos estatales a pesar de la oposición del presidente.<sup>32</sup> Irónicamente, los dos gobernadores que se abstuvieron de esta alianza, Rocha de Rondônia y Antonio Denarium de Roraima, tienen IAPP muy altos.

En resumen, el carácter fragmentado del sistema de partidos, así como su débil estructura interna y baja capacidad de penetración territorial, llevó a muy bajos niveles de coordinación vertical y horizontal del IAPP en Brasil. Las decisiones de los gobernadores sobre cómo responder a la pandemia parecen estar impulsadas principalmente por factores estatales. Como lo afirmó la Suprema Corte Federal en su fallo de abril de 2020 contra el decreto de Bolsonaro, los estados y municipios implementan sus propias medidas de salud pública y, a septiembre de 2020, habían utilizado su autonomía para aprobar más de veinte mil políticas municipales y mil políticas estatales en materia de salud pública.<sup>33</sup>

31 Mateus Rodrigues, “Após Reduzir Boletim Diário, Governo Bolsonaro Retira dados Acumulados da COVID-19 do Site”, en *Política*, 6 de junio de 2020, disponible en línea: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/apos-reduzir-boletim-governo-bolsonaro-retira-dados-acumulados-da-covid-19-de-site-oficial.ghhtml>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

32 G1, “Ao Menos 25 dos 27 Governadores Nanterão Restrições contra Coronavírus Mesmo após Bolsonaro Pedir Fim de Isolamento”, en *Política*, 25 de marzo de 2020, disponible en línea: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/governadoras-reagem-ao-pronunciamento-de-bolsonaro-sobre-coronavirus.ghhtml>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

33 Leis Municipais, “Tenha conhecimento das Leis Criadas Pelo Seu Município e Governo do Estado, a Respeito do Novo Coronavírus (COVID-19)”, disponible en línea: <<https://leismunicipais.com.br/coronavirus>> [consultado el 23 de marzo de 2022].

## 5. CONCLUSIONES

Utilizando una serie de comparaciones entre los dos países federales más grandes de América Latina, este capítulo provee una nueva mirada a las políticas de distanciamiento físico y social. Da cuenta de la variación geográfica y temporal de estas políticas en los veintisiete estados brasileños y los treinta y dos estados mexicanos durante los primeros diez meses de pandemia. ¿Qué nos enseñan Brasil y México?

Primero, el análisis de estos dos casos nos recuerda la importancia del ASN. Visto únicamente desde una perspectiva nacional, Brasil y México son dos ejemplos de países gobernados por presidentes populistas –uno de centro-derecha, el otro de centro-izquierda– que implementaron, comparativamente, menos políticas para combatir el avance del covid-19. Sin embargo, al mover el foco de análisis al nivel subnacional, encontramos un panorama completamente diferente. En los dos casos, y en México en particular, se observa un alto compromiso por parte de los poderes ejecutivos subnacionales para combatir activamente la pandemia. Esto/as gobernadores/as no solo llenaron el vacío ocurrido por la inacción presidencial, sino que en muchos casos fueron los principales contenedores del avance del covid-19. Sin el accionar de lo/as gobernadores/as, el saldo de la pandemia en Brasil y México sería muy diferente y más deficitario. Sin el ASN nuestro entendimiento de la pandemia sería también muy equivocado e impreciso.

Segundo, la comparación de los dos países federales nos enseña que no todos los países federales funcionan de la misma manera.<sup>34</sup> Algunos federalismos inducen mayor coordinación interjurisdiccional en la implementación de políticas que otros. Esta coordinación no resulta del diseño del sistema federal *per se*, sino de variables políticas e institucionales. Brasil y México nos muestran la importancia de los partidos políticos a la hora de coordinar y reducir la variación subnacional. La existencia de partidos internamente cohesionados y territorialmente extendidos resultó en México en una menor variación del IAPP. El caso particular de las políticas de distanciamiento social, su mayor coordinación y, por ende, homogeneidad, se traduce también en una mayor uniformidad en el respeto y restricción de los derechos humanos. Dicho de otro modo, los y las ciudadanos/as de México pese a experimentar políticas más restrictivas, tuvie-

34 Edward L. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press 2004; Alfred Stepan, *op. cit.*; Herbert Obinger, Francis Geoffrey Castles y Stephan Leibfried, *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

ron un trato más igualitario de sus derechos durante la pandemia. Sus derechos fueron restringidos en casi igual medida que en todos los rincones del país. En Brasil, en cambio, en donde los niveles interjurisdiccionales de IAPP fueron muy dispares, un número de habitantes experimentaron restricciones significativas a sus derechos, mientras que otros los pudieron ejercer casi de manera plena.

Por último, los casos de Brasil y México ponen de manifiesto las tensiones existentes entre la implementación de políticas de distanciamiento social de carácter más restrictivo, la restricción de los derechos humanos y el número de muertes. Un IAPP más alto y, por ende, más restrictivo en materia de derechos humanos en México, condujo a un número menor de muertes, mientras que un IAPP más bajo y más permisivo respecto de derechos humanos en Brasil resultó en un nivel más alto de fatalidad.

## **12. La economía de La Salada en tiempos de pandemia: concentración productiva, tecnologías digitales y erosión del poder estatal**

Matías Dewey

### 1. INTRODUCCIÓN

El estallido de la pandemia trajo consigo un renovado interés por las economías informales. Las medidas sanitarias adoptadas por los gobiernos en respuesta a la expansión del virus, especialmente la obligación de aislamiento y las restricciones a la circulación, han puesto de relieve la realidad de los mercados laborales del continente: la existencia de un amplio segmento de trabajadores que carecen de protecciones sociales que les permitan cumplir con las restricciones sin comprometer su propia subsistencia. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la extensión de la informalidad laboral en América Latina alcanza al 54% de la fuerza laboral.<sup>1</sup> Esto significa que, para más de la mitad de los trabajadores del continente, la pandemia ha comportado una presión adicional sobre los ya magros ingresos y fragilidades existentes. Entre estas últimas se encuentra el acceso a la salud –en la mayoría de los casos de baja calidad– y el riesgo al contagio que conllevan muchas de las actividades laborales de estos trabajadores. Estudios recientes estiman un aumento de tres puntos porcentuales en la tasa de informalidad de la región como consecuencias de la crisis actual, lo que significaría un aumento de 7,5 millones de personas.<sup>2</sup> El impacto de la pandemia en la economía se estima que es

1 Gerhard Reinecke y Sonia Gontero, “Work in times of pandemic: The challenges of the coronavirus disease (COVID-19)”, International Labour Organization, 2020, disponible en línea: <[https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995095791202676/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2](https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma995095791202676/41ILO_INST:41ILO_V2)> [consultado el 25 de marzo de 2022].

2 Ivonne Acevedo, Francesca Castellani, Giulia Lotti y Miguel Székely, “Informalidad en los tiempos del covid-19 en América Latina: Implicaciones y opciones de amortiguamiento”, BID, 2021.

de un 10%, así como una pérdida de alrededor del 20% de empleos –los cuales son en su mayoría informales– y un aumento de la tasa de pobreza de un 10%.<sup>3</sup>

Casi dos años después de debates y evaluaciones acerca del impacto de la pandemia sobre el sector informal, el presente capítulo presenta evidencia empírica sobre algunas consecuencias de la crisis sanitaria en el sector informal de la indumentaria en Argentina, más específicamente en el mercado popularmente conocido como La Salada. Lo que aquí se denomina “economía de La Salada” es un mercado de indumentaria de bajo costo que ha crecido exponencialmente en Argentina durante los últimos veinticinco años, que funciona de manera paralela al mercado formal de indumentaria y que consta de tres partes: un universo de talleres informales donde se producen las prendas terminadas, una plaza de comercio o mercado conocido como “La Salada” que opera como centro de venta al por mayor, y un universo de al menos 500 centros de reventa distribuidos por todo el país. No se trata de un fenómeno único en América Latina. La “Feira da Sulanca” o “Feira da Madrugada” en Brasil son economías que tienen casi las mismas características: fabricación informal de prendas de vestir, largas cadenas de distribución a lo largo del territorio y una población que necesita de estos mercados para poder vestirse.<sup>4</sup>

Esta economía tiene dos particularidades que la diferencian de la informalidad en cualquier otro sector: su extensión y profundidad. En cuanto a su extensión, es un sector económico que provee un bien básico –indumentaria– a gran parte del país y supera con creces las dimensiones del mercado de indumentaria producida legalmente. Mientras que este último cuenta con aproximadamente 150.000 trabajadores, de los cuales el 70% es informal, se estima que la economía nucleada en torno a La Salada emplea a 138.000 trabajadores informales en el sector de la producción, además de los 500 centros de distribución o “Saladitas” que contienen una cifra varia-

3 Federico Canesa, Marena Chong Cevallos, Camila Flores, Francisco Laferriere y Mariana Politti, “Innovación social: La voz de la informalidad”, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021.

4 Renata Milanês, “Da lavoura para a máquina de costura: a inserção dos homens no Polo de Confeções do Agreste de Pernambuco”, en *Extensão Rural*, vol. 27, N° 1, 2020, p. 27; “O trabalho das mulheres costureiras na zona rural do Agreste pernambucano”, en *Ideas*, vol. 14, N° 1, 2020, p. 9; André Vereta-Nahoum, “The making of a proper marketplace: The politics of infrastructure in the night market (São Paulo)”, en Eveline Dürr y Juliane Müller (eds.), *The political and cultural economy of popular commerce: Gender, inequality, and materiality in Latin American cities*, Londres, Lexington, 2019.

ble de puestos –entre treinta y 100.<sup>5</sup> En cuanto a su profundidad, estamos ante un sector económico prácticamente desconectado de procesos formales. Como en toda economía cuyo funcionamiento transcurre al margen de la ley, los procedimientos judiciales y el Estado de derecho en general están ausentes en esta economía.<sup>6</sup> A diferencia de la clásica representación de la informalidad en el sector de la indumentaria según la cual las prendas confeccionadas en talleres informales o “clandestinos” luego son comercializadas en tiendas legalmente constituidas (por ejemplo, Zara, H&M, etc.), en la economía de La Salada tanto la producción, como la distribución y el consumo tienen lugar por fuera de las regulaciones estatales. Como se explicará más adelante, el resultado de esta desconexión de procesos formales permite entender el carácter anticíclico de esta economía, además de presentarse como refugio para aquellos que pierden el empleo formal y espacio de consumo ante el deterioro constante del poder adquisitivo.

El presente capítulo proporciona evidencia sobre la economía de La Salada recolectada en sucesivas estadias de investigación, la más reciente en los meses de agosto y septiembre de 2021.<sup>7</sup> En su conjunto, la evidencia permite afirmar que la pandemia ha acentuado el distanciamiento de esta

5 Jerónimo Montero y Andrés Matta, *¿Quién hace tu ropa?: Estudios sobre la industria de la indumentaria en Argentina*, publicado independientemente, 2021.

6 Aquí puede resultar útil distinguir entre Estado de derecho y Estado. Mientras el primero suele estar ausente debido a que, entre otras cosas, las transacciones económicas no están regidas por contratos formales, el segundo suele estar presente de modo informal. En efecto, como se muestra más adelante, se trata de economías en las cuales la estructura estatal (sus organizaciones, sus agentes, infraestructura, etc.) están informalmente presentes y ejerciendo poder en disconformidad con el Estado de derecho. En el contexto latinoamericano, las “zonas marrones” (Guillermo O’Donnell, “On the State, democratization and some conceptual problems”, Helen Kellogg Institute for International Studies, documento de trabajo N° 192, 1993, disponible en línea: <[https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/192\\_o.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/192_o.pdf)> [consultado el 25 de marzo de 2022]) se refieren a dicha falta de Estado de derecho, aunque ello no debería confundirse con ausencia del Estado como estructura de dominación.

7 En el año 2013, durante siete meses de trabajo etnográfico, fueron realizadas 109 entrevistas en profundidad con emprendedores, vendedores, dueños de los predios feriales, policías, carreros, directores de empresas de microcrédito, funcionarios de la intendencia de Lomas de Zamora, personal directivo de Gendarmería Nacional, personal de la Secretaría de Comercio de la Nación, dirigentes sociales y personal de empresas de seguridad privada. En el año 2019, se realizaron entrevistas con productores informales. En agosto y septiembre de 2021, se realizaron veintiséis entrevistas semiestructuradas en la capital de la provincia de Córdoba con revendedores de indumentaria, transportistas y funcionarios municipales, así como con productores del conurbano bonaerense.

economía respecto del Estado y reafirmado su rol de refugio en situaciones de crisis. Aquí “distanciamiento” debe entenderse en dos planos. Primero, en el sentido de las definiciones clásicas de informalidad: unidades productivas no registradas con empleados sin registración laboral, así como un conjunto de procesos conexos –pagos, créditos, transportes, etc.– que evaden normativas fiscales, de seguridad y laborales.<sup>8</sup> Segundo, el distanciamiento también se manifiesta en el plano de las valoraciones y expectativas; más concretamente, en una erosión del sentido de obligación respecto del cumplimiento de normas que resulta tanto del sentirse excluido como de la eventual complicidad ilegal con agentes estatales. La relación ambigua de los actores de esta economía con el estado tiene como corolario lo que Ronconi<sup>9</sup> denomina “reciprocidad negativa”.<sup>10</sup>

Las entrevistas realizadas dan cuenta del rol preponderante que han tenido infraestructuras como los medios electrónicos de pago o los servicios de correo postal o comisionado durante la pandemia. Estos servicios han permitido que muchos productores y revendedores continúen trabajando y realizando transacciones en un contexto de emergencia. Sin embargo, también se trata de servicios que, tal como sostienen estudios sobre las consecuencias deletéreas de las llamadas *FinTechs*, consolidan la mencionada desconexión respecto del Estado:<sup>11</sup> al tiempo que han hecho más eficientes ciertas transacciones, la laxitud de los controles impuestos por las empresas de servicios financieros a los usuarios hacen que un gran número de transacciones económicas le sean aún más esquivas al Estado. Si las llamadas *FinTechs* no permiten –al menos por ahora y en algunos

8 Alejandro Portes, “The informal sector: Definition, controversy, and relation to national development”, en *Review* (Fernand Braudel Center), vol. 7, N° 1, 1983, pp. 151-174; Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren Benton, *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991; Colin C. Williams, *The Informal Economy*, Bath Lane, Agenda Publishing, 2019.

9 Lucas Ronconi, “Informalidad laboral: ¿qué se puede hacer?”, en Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (eds.), *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, Buenos Aires, Siglo XXI y Fundación OSDE, 2017.

10 Matías Dewey, *Making it at any cost: Aspirations and politics in a counterfeit clothing marketplace*, Austin, University of Texas Press, 2020.

11 Milford Bateman, Maren Duvendack y Nicholas Loubere, “Is fin-tech the new panacea for poverty alleviation and local development? Contesting Suri and Jack’s M-Pesa findings published in science”, en *Review of African Political Economy*, vol. 46, N° 161, 2019, pp. 480-495, disponible en línea: < <https://doi.org/10.1080/03056244.2019.1614552>>.

casos— una mejora de los niveles de formalidad laboral pues estimulan la evasión fiscal y complejizan los procesos de monitoreo, estamos ante mecanismos que degradan la experiencia de los derechos laborales y sociales amparados bajo el Estado de derecho. En resumen, se refuerzan tendencias que impiden mejorar los niveles de cumplimiento con la normativa laboral y la seguridad social, al mismo tiempo que erosionan el vínculo con el Estado.

El presente capítulo consta de tres partes. A continuación, se describirá la estructura y problemas de la economía informal vinculada a la industria de la indumentaria. Luego se presenta evidencia recolectada tanto en entrevistas con productores, como con vendedores. En tercer lugar, se analizarán los modos en que el Estado ha reaccionado.

## 2. ESTRUCTURA Y PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LA INDUSTRIA DE LA INDUMENTARIA EN ARGENTINA

El sector de la indumentaria en Argentina se encuentra internamente estructurado en dos circuitos—que comprenden producción, distribución y consumo— cuyos contornos pueden describirse con claridad. El primer circuito, que combina tramos de formalidad e informalidad laboral e impositiva, se asimila a una constelación conocida en la literatura sobre el tema: empresas comercializadoras de indumentaria que subcontratan mano de obra informal para la confección de ciertas prendas, o para realizar ciertos trabajos como planchado o costura. En esta constelación, asimismo, las empresas pequeñas o medianas informalizan su mano de obra para poder competir con los precios que imponen las empresas de mayor envergadura. Expresado de manera típico ideal, puede afirmarse que, aunque con altos grados de informalidad, esta constelación se caracteriza por una mayor prevalencia relativa de procesos formales, especialmente durante la distribución a través de comercios ubicados en centros urbanos. Se estima que en este circuito trabajan 150.000 trabajadores formales y que los niveles de informalidad alcanzan el 70%.<sup>12</sup> El segundo circuito se caracteriza por estar sumergido por completo en la informalidad desde el momento de la fabri-

12 Jerónimo Montero y Andrés Matta, *op. cit.*; Adrián Gustavo Choren, *Hacia nuevas formas de control del trabajo clandestino en el sector de la indumentaria en Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Tres de Febrero, 2012. Véase también Gustavo Ludmer y Federico Favata, “Informalidad laboral en la fabricación

cación en talleres informales o clandestinos, hasta la distribución y el consumo. Este segundo circuito tiene como epicentro al mercado que en Argentina se conoce popularmente como “La Salada” y que es el principal centro de distribución mayorista de indumentaria de bajo costo del país. Esta gran plaza de comercio de veinte hectáreas, ubicada en el primer cordón del área metropolitana, actúa como punto de encuentro entre miles de productores informales y otros miles de compradores mayoristas que llegan semanalmente de todas las provincias argentinas para abastecerse de indumentaria.

Pese a ser una economía gigantesca que ha crecido ininterrumpidamente durante los últimos veinticinco años es un fenómeno que no ha concitado interés académico. Las razones de tal desinterés no son evidentes, aunque el tratamiento que algunos autores le otorgan a este fenómeno sugiere que predomina el supuesto de que la economía de La Salada es solo un capítulo más de un fenómeno ya conocido:<sup>13</sup> un universo de talleres clandestinos vinculados, mediante cadenas de subcontratación, a empresas formales comercializadoras de ropa.<sup>14</sup> Según esta perspectiva, la economía nucleada

---

de ropa en Argentina entre 2003-2018: ¿Qué aporta la encuesta permanente de hogares?”, en *Estudios Económicos*, vol. 37, N° 74, 2020, pp. 105-126.

- 13 Roberto Benencia y Santiago Canevaro, “Migración boliviana y negocios. De la discriminación a la aceptación. La Salada como fenómeno social”, en *REMHU-Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 25, N° 49, 2017; Ariel Lieutier, *Esclavos: Los trabajadores costureros en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Retórica Ediciones, 2009; María Ayelén Arcos, “Talleres clandestinos. El traspaso de las grandes marcas. Organización del trabajo dentro de la industria de la indumentaria”, en *Cuadernos de Antropología*, vol. 0, N° 10, 2013, pp. 333-351; Jerónimo Montero, “Local sweatshops in the global economy: Accumulation dynamics and the manufacturing of a reserve army”, en Maurizio Atzeni y Immanuel Ness (eds.), *Global Perspectives on Workers’ and Labour Organizations: Work, Organization, and Employment*, Singapur, Springer Singapur, 2018, pp. 63-84, disponible en línea: <[https://doi.org/10.1007/978-981-10-7883-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-10-7883-5_4)>; Jerónimo Montero y Andrés Matta, *op. cit.*
- 14 El supuesto de que los talleres informales o clandestinos están unidos a empresas que comercializan “marcas” a través de cadenas de subcontratación que violan la legislación laboral no se utiliza para analizar solo el caso argentino. Existe una amplia literatura sobre talleres informales ubicados en la periferia de las grandes ciudades. Véase Edna Bonacich y Richard Appelbaum, *Behind the label: Inequality in the Los Angeles apparel industry*, Berkeley, University of California Press, 2000; Jill Louise Esbenschade, *Monitoring sweatshops: Workers, consumers, and the global apparel industry*, Filadelfia, Temple University Press, 2004; Annie Phizacklea, *Unpacking the fashion industry: Gender, racism, and class in production*, Londres, Routledge 1990; Nancy Green, *Ready-to-wear, ready-to-work: A century of industry and immigrants in Paris and New York*, Durham, Duke University Press, 1997;

en torno a La Salada sería el resultado del mal funcionamiento del mercado formal de la indumentaria y de prácticas empresariales que infringen la ley. Por consiguiente, los problemas vinculados al cumplimiento de las normas se corregirán cuando las empresas del sector de la confección abandonen prácticas como la subcontratación en talleres clandestinos y cese la protección que ofrecen jueces a empresarios.

La perspectiva que se ofrece en este capítulo difiere ostensiblemente de la precedente. La literatura disponible desconoce la naturaleza novedosa del fenómeno en cuestión: la economía de La Salada no solo no está vinculada a empresas comercializadoras legalmente constituidas del sector de la confección, sino que el circuito de la ropa es esencialmente diferente, tanto en términos de la división del trabajo dentro del taller clandestino, del formato de distribución e incluso en términos geográficos. Una constelación similar puede encontrarse en Prato, Italia.<sup>15</sup>

Lo que aquí se denomina “economía de La Salada” consta de tres partes que comprenden la producción, distribución y consumo de prendas de vestir. En primer lugar, existe un universo de talleres informales –popularmente conocidos como talleres clandestinos– dedicados al diseño de prendas y corte de telas. Estos talleres, que a su vez subcontratan informalmente trabajos tales como la costura, ojalería o planchado de prendas en otros talleres, se comportan igual que las empresas de indumentaria legales: diseñan prendas, cortan telas y subcontratan. Debido a que estos talleres diseñan y terminan prendas, aquí se denominan talleres “finales”. Según estimaciones propias, existen alrededor de 32.000 talleres informales –entre finales y aquellos subcontratados– repartidos en los municipios que circundan a Lomas de Zamora, donde se encuentra emplazado el mercado La Salada.<sup>16</sup> El segundo componente fundamental de esta economía es el mercado ubicado en Lomas de Zamora, lugar en el cual los emprendedo-

---

Mirjana Morokvasic, “Immigrants in the Parisian Garment Industry”, en *Work, Employment & Society*, vol. 1, N° 4, 1987, pp. 441-462; Robert J. S. Ross, *Slaves to fashion: Poverty and abuse in the new sweatshops*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004.

15 Tu Lan y Shengjun Zhu, “Chinese apparel value chains in Europe: Low-End fast fashion, regionalization, and transnational entrepreneurship in Prato, Italy”, en *Eurasian Geography and Economics*, vol. 55, N° 2, 2014, pp. 156-174.

16 La estimación se basa en el siguiente procedimiento. Se han contado los puestos en actividad en el mercado La Salada y se ha supuesto que cada productor alquila un puesto para vender sus prendas. Este supuesto es una generalización aceptable basada en observaciones durante sucesivas estancias de investigación. Los ocho mil puestos identificados se han multiplicado por cuatro que es el promedio de talleres de costura con los cuales trabaja un productor.

res que están al frente de los talleres finales alquilan puestos para vender su producción.<sup>17</sup> Finalmente, en tercer lugar, se encuentran los revendedores que viajan desde todas las provincias hasta La Salada para comprar indumentaria al por mayor. La mayoría de estos compradores revenden la mercadería en puestos que alquilan en establecimientos conocidos como “Saladitas”, esto es, mercados informales de superficie variable dedicados a la reventa de indumentaria. El último relevamiento realizado en 2019 por la Cámara Argentina de la Mediana Empresa daba cuenta de 490 “Saladitas” ubicadas en 500 ciudades repartidas por todo el país.<sup>18</sup>

En resumen, pese a su extendida informalidad e ilegalidad, se trata de un fenómeno económico de primera importancia: desde hace casi veinticinco años, alrededor de doscientos ómnibus de larga distancia viajan semanalmente a La Salada desde cientos de ciudades argentinas –y desde algunos países limítrofes– para abastecer de indumentaria a gran parte del país.

### 2.1. Los gobiernos y el Estado frente a la economía de La Salada

Es instructivo diferenciar gobierno y Estado cuando se analizan los vínculos de la economía de La Salada.<sup>19</sup> Gobiernos nacionales y subnacionales han entablado diferentes relaciones con esta economía y muy especialmente con el mercado localizado en Lomas de Zamora. Algo similar puede afirmarse de las muy variadas agencias estatales responsables del contralor ya sea de los talleres, del mercado, de los centros de reventa o de los vehículos donde se transporta indumentaria.

Tradicionalmente los gobiernos se han beneficiado de la economía de La Salada de dos formas. Primero, han sacado ventaja de su dinamismo, que permite dar refugio a los expulsados del mercado formal de empleo y ofrecer prendas de bajo costo a consumidores empobrecidos. Que un sec-

17 Matías Dewey, *Making it at any cost*, *op. cit.*

18 Confederación Argentina de la Mediana Empresa, “Mapa nacional de ilegalidad comercial: hay 490 Saladitas en el país y 124.912 vendedores ilegales en 500 ciudades”, 3 de enero de 2019, disponible en línea: <<https://www.redcame.org.ar/prensa/8059/mapa-nacional-de-ilegalidad-comercial-hay-490-saladitas-en-el-pas-y-124912-vendedores-ilegales-en-500-ciudades>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

19 Aquí se sigue la distinción propuesta por Wolfgang Streeck y Ann Kathleen Thelen, *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, entre “rule giver”, “rule enforcer” y “rule taker” para el análisis de regímenes regulatorios.

tor económico se presente como alternativa informal al desempleo y ofrezca productos de primera necesidad a precios asequibles representa sin dudas una solución muy atractiva para gobernantes que o bien no tienen interés o tienen pocos instrumentos para cambiar dicha realidad. Como muestran las cifras de empleo informal y los perfiles biográficos que expondré más adelante, es una economía que ha generado posibilidades de ingreso reales y, sobre todo, les ha ahorrado conflictos sociales y protestas a muchos gobiernos locales, empezando por aquellos situados en el conurbano bonaerense. Asimismo, es una economía que promueve el consumo y, fundamentalmente, provee prendas a sectores de la población que progresivamente fueron perdiendo poder adquisitivo y, con ello, el acceso a indumentaria fabricada legalmente.

Segundo, los gobiernos, especialmente los locales, extraen recursos en metálico que son usados en campañas políticas. En lo que sigue describiré brevemente tres modos de extracción de recursos. En el primero, el gobierno local “coopera” con las fuerzas de seguridad. Aquí describiré sucintamente un sistema impositivo paralelo e ilegal que funciona en La Salada. En el segundo, el gobierno local extrae recursos directamente. Aquí se menciona el caso de la provisión de prendas que hicieron los mercados de La Salada al programa gubernamental “Ropa para todos”.<sup>20</sup> En tercer lugar, las fuerzas de seguridad actúan sin conexión con el gobierno. Aquí se describe cómo dichas fuerzas de seguridad exigen dinero en las rutas nacionales o provinciales.

En los diferentes sectores que conforman La Salada funciona un sistema impositivo paralelo cuya principal razón de ser es la transferencia de dinero a cambio de una suspensión de la aplicación de sanciones oficiales.<sup>21</sup> Este sistema impositivo paralelo está focalizado en los emprendedores informales que venden indumentaria con inscripciones de marcas conocidas, es decir, prendas que infringen la ley de marcas. Lejos de

20 Matías Dewey, “The other taxation: An ethnographic account of ‘off-the-books’ state financing”, en *Latin American Research Review*, vol. 53, N° 4, 2018, pp. 726-740; “La importancia de La Salada: Protección gubernamental y expansión del mercado informal de la indumentaria”, en Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi (eds.), *op. cit.*, pp. 177-206.

21 Matías Dewey, “Illegal police protection and the market for stolen vehicles in Buenos Aires”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 44, N° 4, 2012, pp. 679-702; “Domestic obstacles to labor standards: Law enforcement and informal institutions in Argentina’s garment industry”, en *Socio-Economic Review*, vol. 16, N° 3, 2018, pp. 567-586, disponible en línea: <<https://doi.org/10.1093/ser/mwx028>>.

emprender acciones previstas en la ley –como el decomiso– tanto las autoridades policiales como los dueños de los mercados aprovechan estas infracciones para exigir el pago de dinero a cambio de no aplicar normas vigentes. Este sistema ha logrado sobrevivir a lo largo del tiempo porque está basado en el hecho de que los productores necesitan vender prendas con logos de marcas famosas y porque es un sistema recaudatorio con un alto grado de organización. El monto de dinero a pagar –popularmente conocido como “marca”– es relativamente bajo, pero sistemático: cada vez que un puestero exhibe ropa con logos, debe pagar el mencionado impuesto y las deudas quedan registradas en libros contables. Aunque han existido variaciones a lo largo de los años, especialmente luego de que se suprimió en 2019 la venta en las principales calles, el dinero recaudado por cobradores especialmente asignados para tal trabajo se centraliza y se distribuye en diferentes dependencias estatales y gubernamentales.<sup>22</sup> Según estimaciones propias basadas en un relevamiento de la cantidad de puestos de ofrecen prendas con “marca” –entre el 40 y el 60% del total de 8.000 puestos–, la recaudación asciende a 770.000 dólares mensuales.

Para la política local, La Salada tienen además otros atractivos. Un ejemplo de ello es Ricardo, antiguo mano derecha de uno de los jefes del mercado y asesor de quien fue intendente del Lomas de Zamora. Ricardo reconoció el valor del mercado para la política local: “En este distrito hay 300 organizaciones sociales. Todas ellas recibieron bolsas con treinta pares de zapatos [del gobierno]. De marca. Nike, Adidas, etc.”, dijo, y continuó explicando: “¿Sabés de dónde vinieron? De La Salada. Se llama Ropa para Todos”. Este fue el nombre dado a un programa social introducido por el gobierno en 2013 y que ayuda a ilustrar la complejidad de las relaciones entre el mercado y el gobierno: un programa social oficial, dirigido por el gobierno, proporcionaba a la población ropa fabricada en talleres donde se violan un conjunto amplio de normas, entre ellas las laborales. La provisión de ropa producida de manera informal en el contexto de un programa de asistencia social también fue confirmada por un CEO de la industria textil que promueve los intereses de este sector industrial dentro de Argentina. Según él, los gerentes de los diferentes mercados dentro de La Salada “contribuyeron” al programa con donaciones de ropa. Siguiendo la dinámica del sistema de recaudación explicada anteriormente, esta “contribución” fue impuesta primero por los gerentes internamente; es decir,

22 Matías Dewey, “The other taxation...”, *op. cit.*, pp. 726-740.

pidieron donaciones a los puesteros y luego canalizaron las prendas donadas a las autoridades políticas.

Finalmente, debe mencionarse el vínculo que establece el Estado –más concretamente las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales– con un componente importante de la economía de La Salada: los vehículos que circulan por las rutas transportando prendas. Según estimaciones propias realizadas en 2013 y 2019, alrededor de 200 ómnibus de larga distancia llegan semanalmente a La Salada. Estos ómnibus llegan vacíos y regresan a las provincias transportando grandes cantidades de indumentaria. Quienes también circulan transportando mercadería son los productores que se dirigen o regresan del mercado. En ambos casos se trata de situaciones en las que las fuerzas de seguridad no eliminan la actividad económica ilícita, sino que aprovechan la infracción para exigir dinero. A diferencia del “impuesto” descrito previamente, esta exigencia de dinero se asemeja al soborno debido a que su aplicación es aleatoria, no hay montos fijos y no existen libros con deudas.

Los casos mencionados permiten sacar dos conclusiones acerca del relacionamiento del Estado y los gobiernos con la economía de La Salada. Por un lado, las fuerzas de seguridad exhiben un patrón de comportamiento predatorio. En lugar de seguir protocolos de acción preestablecidos y reestablecer la norma mediante sanciones legales, predomina el aprovechamiento de la ilegalidad para la extracción de recursos de trabajadores informales. Por otro lado, los gobiernos nacionales o locales extraen diversos tipos de beneficios y a cambio proveen tolerancia, esto es, una suspensión de la aplicación de normas que, en la práctica, significa no realizar inspecciones o efectuar controles. En estudios previos,<sup>23</sup> ha sido posible observar que estos patrones de comportamiento conducen a altos niveles de “cinismo legal”,<sup>24</sup> es decir, altos niveles de desconfianza hacia las autoridades que emanan tanto de sufrir las consecuencias de abusos, como de las relaciones de complicidad que productores, revendedores o transportistas entablan con dichas autoridades.

23 Matías Dewey, *Making it at any cost*, *op. cit.*

24 Javier Auyero y Katherine Sobering, *The ambivalent state: Police-Criminal Collusion at the urban margins*, Oxford, Oxford University Press, 2019, disponible en línea: <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190915537.001.0001>>.

### 3. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA ECONOMÍA INFORMAL Y SUS REPERCUSIONES SOCIALES

La pandemia ha tenido al menos dos efectos importantes sobre el sector. En primer lugar, una fractura hacia el interior del segmento de los productores (localizados en el conurbano bonaerense) y revendedores (localizados en las provincias) que divide las aguas entre ganadores y perdedores de la crisis. En el primer grupo se encuentran productores y revendedores informales que ya contaban con un porfolio de clientes en otras provincias y se volcaron rápidamente a usar instrumentos digitales. En el segundo grupo se encuentran los productores y revendedores informales sin clientela establecida y sin experiencia en el uso de instrumentos digitales.

El segundo efecto es la relevancia que cobraron dos tipos de infraestructuras. Por un lado, los servicios de correo o comisionado utilizados para el envío de encomiendas con mercadería a otras provincias. Por otro, los servicios de pago electrónico (Mercado Pago, Western Union, etc.) para realizar transacciones con proveedores y clientes. No se trata de servicios desconocidos para los productores, pero muchos han incrementado enormemente su utilización y otros han descubierto sus beneficios durante las restricciones a la circulación.

#### 3.1. *Ganadores y perdedores de la pandemia*

Esteban comenzó a confeccionar gorras para niños en 2001, antes del estallido de la crisis. Su capital inicial fueron cincuenta dólares y una máquina *overlock* que le prestó su hermana. Con el correr de los años ha diversificado su producción, aunque siempre en el nicho de las gorras. A Esteban la crisis lo encontró con dieciséis empleados y así la atravesó, sin despedir a nadie y trabajando más que nunca. Esteban ejemplifica un tipo de empresario de la confección de La Salada cuya característica definitoria es el control de todo el proceso de producción. El trabajo de Esteban no consiste en prestar servicios de costura, ojalería o planchado. No tiene un taller especializado en la prestación de servicios subcontratados a otros talleres. Por el contrario, en el taller de Esteban es él mismo quien toma las decisiones a lo largo de todo el proceso de producción de las colecciones de temporada. Estas decisiones se toman en función de la tecnología o de las limitaciones de tiempo, lo que puede implicar la subcontratación de ciertas etapas, como la costura, el montaje, el planchado y el bordado. Sin embargo, lo que realmente define la posición de Esteban en el mercado es

su contacto con los consumidores finales, un aspecto que influye en todo el proceso de producción, sobre todo en la fase de comercialización.

Las restricciones a la circulación de personas impuestas por el gobierno federal provocaron disrupciones importantes en la relación de los productores, como Esteban, y los compradores. De repente, el puesto de Esteban en La Salada, esto es, el lugar de encuentro e intercambio con sus clientes potenciales o los de siempre, ya no estaba disponible. Esteban, sin embargo, tenía a su favor el disponer de un portfolio de compradores fijos cuando estalló la crisis sanitaria. Luego de algunas semanas de incertidumbre comenzó a retomar el contacto con sus clientes ubicados mayormente en Corrientes y Entre Ríos. Sus clientes conocían los productos que salían del taller de Esteban y por eso sabían muy bien qué esperar si le hacían un pedido sin controlar la mercadería. Así fue que a las pocas semanas Esteban comenzó a enviar pedidos a través de servicios de encomiendas o de comisionistas. El trayecto de la mercadería comenzaba en la puerta de su casa: se la entregaba a un remisero que llevaba las bolsas hasta la estación terminal de Retiro, donde se las entregaba al comisionista que, a su vez, transportaba la mercadería hasta entregársela a los compradores. Los pagos se efectuaban antes del envío, aunque todo dependía del cliente. Los vínculos comerciales más antiguos y establecidos se beneficiaban de una mayor flexibilidad. Esteban estaba poco familiarizado con los pagos electrónicos, pero en poco tiempo logró pegar el salto hacia un uso más intensivo: servicios como Mercado Pago o Western Union se volvieron indispensables para poder seguir trabajando.

Las entrevistas realizadas con compradores de indumentaria que solían ir a La Salada para abastecerse y revender en Córdoba confirman el cambio en la comercialización descrito por Esteban, pero también indican un proceso de consolidación de algunos productores ganadores que transcurre en paralelo con una amplia pérdida de pequeños productores. Abel, un revendedor que suele ir a La Salada a comprar al por mayor apunta a ese proceso de concentración que resulta del achicamiento de la oferta:

Algunos talleristas cambian de número de teléfono continuamente porque los viven llamando para hacerles pedidos. Y los tipos no pueden producir más. Ya no dan abasto. La gente [compradores] se pasa los teléfonos porque sus proveedores ya no trabajan más. Y bueno, entonces, cambian el número.

La consolidación de algunos productores se evidencia en los niveles de actividad. Mientras la economía formal sufría las consecuencias de las res-

tricciones, Esteban reportaba en sucesivas entrevistas altos niveles de actividad como resultado de la cantidad ascendente de pedidos que recibe desde distintas provincias. Ante la pregunta acerca de cómo hizo publicidad durante la pandemia para ganar nuevos clientes, Esteban refiere a grupos de Facebook especializados en indumentaria. No es nuevo el uso de esta plataforma para hacer publicidad de indumentaria, pero se ha transformado en una herramienta muy requerida en el contexto de la pandemia y utilizada por los segmentos más jóvenes de los productores y revendedores. Finalmente es relevante mencionar que los lazos comerciales consolidados durante la pandemia pueden llegar a hacer superfluo La Salada, en el sentido de que empresas como la de Esteban pueden alcanzar tal nivel de actividad que tornen innecesario ir a ganar clientes al mercado de La Salada.

### *3.2. La pandemia en las Saladitas*

Quienes compran al por mayor en La Salada revenden esa mercadería en otras geografías del país. Los típicos centros de reventa conectados con La Salada son popularmente conocidos como Saladitas y existen aproximadamente quinientos en todo el país. En cada uno de estos centros de reventa se encuentran puestos —alquilados por revendedores— que proveen a clientes mayoristas o minoristas. Los primeros suelen ser compradores que revenden, ya sea de manera particular a conocidos, en sus barrios o bien en comercios. Lo que puede advertirse, entonces, es que la cadena de distribución que comienza en el conurbano bonaerense va incluso más allá de las Saladitas y penetra en los barrios de muchas localidades en todo el territorio nacional.

La pandemia produjo serias disrupciones en estas cadenas de distribución. La mayoría de los veinticinco revendedores entrevistados reportó que, debido a ese repentino suceso, durante los primeros meses de la pandemia se dedicaron a vender indumentaria de temporadas anteriores. En cualquiera de los casos, todos aluden a una baja abrupta de la actividad; una situación en la cual hubo quienes lograron adaptarse a la nueva situación y quienes no. De las entrevistas puede deducirse claramente que aquello que parece haber determinado las posibilidades de supervivencia es la habilidad para manejar instrumentos digitales, tales como las redes sociales y medios de pago electrónicos. Esto, a su vez, se condice con una división etaria que son los cuarenta y cinco años. Otros factores que han sido determinantes, especialmente en el último tramo de la distribución —por ejemplo, vendedores barriales— donde la informalidad cumple un rol de subsistencia, es la falta de contactos y de capital para reponer mercadería. En estos sectores, las habilidades digitales no han desempeñado un rol

relevante porque se trata del tipo de comercio basado en el contacto personal y en la comunicación boca a boca.

Un caso ejemplar de adaptación es el de María (35 años) que tiene veinte años de experiencia como vendedora de ropa adquirida en La Salada. Ella trabajaba informalmente como vendedora en un puesto, pero al comienzo de la pandemia se quedó sin trabajo. Luego de algunos meses en los que recibió ayuda gubernamental decidió comenzar con un negocio propio en una Saladita; una oportunidad que se abrió gracias a sus habilidades con instrumentos digitales y al uso de la agenda de contactos que disponía como vendedora. En cuanto al aprovisionamiento, María no pudo seguir viajando a La Salada y, en reemplazo, comenzó a usar los servicios de encomiendas o comisionado. Ella ya disponía de proveedores de confianza y por eso no se encontró en la situación de tener que comenzar a buscar nuevos. En cuanto a sus clientes, ellos son mayoristas que revenden en otras localidades cordobesas, y minoristas que revenden en los barrios. La crisis impidió que ella siga teniendo contacto con estos dos grupos de clientes y por eso comenzó a enviar los pedidos por encomienda o motos que hacen entregas. “La verdad es que la pandemia no me cambió tanto”, afirma María, y aclara: “Yo ya estaba digitalizada antes de la pandemia. Básicamente dependo de mi teléfono para mandar fotos. También uso mucho Facebook. Ahí tengo una página propia donde pongo los precios mayoristas, describo las prendas, los medios de pago. Facebook sirve para captar nuevos clientes”. María también cuenta que en ocasiones ha pagado por publicidad en Facebook y que comparte su sitio en otros grupos de la misma red especializados en indumentaria de La Salada. Asimismo, María también reporta que una herramienta importante es WhatsApp, que usa como agenda de contactos y para difundir productos a través de las listas de difusión. Finalmente, María ofrece varios métodos de pago. Ella intenta, siempre que puede, usar dinero en efectivo para no superar los límites que establece el monotributo. Pero con compradores lejanos ella usa transferencias bancarias o Mercado Pago (*posnet*). La mitad de sus clientes paga con esta última opción y ella traslada los intereses financieros a los clientes.

La historia de María es similar a la de muchos vendedores jóvenes. La economía de Diego (28 años), por ejemplo, sufrió mucho durante los primeros meses de la pandemia. Con el puesto cerrado no había ingresos. Sin embargo, Diego se “reinventó” vendiendo por internet. Comenzó con Facebook publicando en diferentes grupos y también en Facebook Marketplace, donde usaba fotos, informaba sobre los talles y precios, así como sobre las formas de entrega. Por su lado, Santiago, luego de tener el puesto cerrado durante tres meses y sin experiencia de ventas por internet, dice:

“Con mi novia empezamos a vender por Instagram. Armamos una página, con ella nos sacamos fotos con la ropa y empezamos a subir. Algo vendimos, pero no es lo mismo. De diez clientes de antes, ahora vendemos dos o tres por Instagram. Poco. También usamos WhatsApp para hacer difusiones de estados, historias, etc.”

Estas historias contrastan con las de aquellos a quienes la pandemia les impuso barreras difíciles de superar. El primer problema que tuvieron los revendedores que alquilan puestos en las Saladitas fue pagar el alquiler del puesto. Las entrevistas realizadas comprenden tres Saladitas diferentes de la ciudad de Córdoba y, en todos los casos, los vendedores negociaron el pago del alquiler con los dueños de los predios. Sin embargo, la crisis desatada con la pandemia también sirvió para que vendedores ya endeudados con los proveedores y con mercadería ya entregada a los clientes terminaran por irse a la bancarrota y abandonar el puesto.

Entre los revendedores que sufrieron más pérdidas se encuentran aquellos que carecen de familiaridad con instrumentos digitales. Es importante remarcar que se trata de la familiaridad con ciertos dispositivos y mecanismos digitales y no simplemente con la habilidad para manejar los dispositivos. Las entrevistas muestran, por ejemplo, la falta de hábito en el uso de teléfonos o computadoras, así como la desconfianza respecto del comprador anónimo que está solicitando indumentaria. Este temor respecto de quién es el comprador, que siempre está asociado al miedo a sufrir robos, merece ser destacado pues se repite entre aquellos entrevistados que no comenzaron a utilizar medios electrónicos con el advenimiento de la pandemia.

Agustín trabaja con su familia, dos hijos y esposa en una Saladita. Allí tiene dos puestos y se autodenomina líder de la feria. Como sucedió con el resto de los vendedores, las restricciones impuestas por la pandemia impidieron que Agustín viajase a La Salada y a Flores a abastecerse de prendas. “Al principio la cosa iba, pero después me fui desesperando. Acá [en la Saladita] tuvimos la suerte de que no nos cobraron alquiler, solo pagamos los impuestos”, cuenta Agustín sobre los primeros tiempos del confinamiento. A diferencia de María o Diego, que migraron hacia los medios digitales con facilidad, Agustín deja en claro que no hizo uso de las redes sociales porque no tenía los conocimientos y no sabía cómo hacer para promocionarse y vender. Este aspecto parece ser importante, pues los teléfonos y las redes sociales como WhatsApp o Facebook no son ajenas a muchos vendedores; el problema es más bien cómo promocionarse, cómo vender, cómo hacer llegar los productos, cómo asegurar la logística de esos procesos, etc. Como consecuencia de esta imposibilidad, Agustín comenzó a vender la indumentaria que tenía, en sus palabras eso fue “lo único bueno

que sucedió en la pandemia comercialmente”. Aprovechando que en su barrio lo conocen, empezó a contactar vecinos y a ofrecerles prendas. En sus palabras, la falta de variedad o de talles no fue un problema porque “los clientes son muy humildes y por eso no son muy exigentes. Se busca precio. Son las cosas que pasan en épocas de crisis. En 2001 pasaba lo mismo”. Cuando las restricciones se levantaron, Agustín pudo volver a su puesto en la Saladita, aunque ahora se encuentra con una clientela cambiada: “se ve gente que antes no venía. Es la pandemia, pero esto viene de largo, ya había una crisis económica. Es gente que bajó un escalón por la crisis económica”.

Ofelia no duda en afirmar que la pandemia la afectó muchísimo. No pudo vender ninguna prenda, además porque no entiende nada de “esas cosas de internet”. Cuenta que sobrevivió con ahorros que le dejó la madre que falleció hace poco. “Así estuve, pagando deudas, los autos de los chicos y los servicios”, afirma. Y la situación se hacía más difícil debido a que ella nunca había vendido usando medios electrónicos. Cuenta que lo intentó, pero le fue mal: publicaba a través de anuncios en Facebook, pero tenía que ir a barrios a los que no le gustaba ir. “Yo me podía mover [en auto] pero era complicado para vender solo una remera o un buzo. Te daban muchas vueltas con los talles, colores, etc. Además, tenía miedo de que me roben. Publiqué varios avisos en Facebook, en grupos de compraventa y en Facebook Marketplace, pero no dio resultado”. Ofelia dice una y otra vez que el problema residió en que ella no fue persistente con las redes sociales y cree que tener ahorros hizo que ella no se vea obligada a usar medios digitales para vender.

Todos los entrevistados aluden a un cambio en el perfil socioeconómico de los compradores que visitan los predios donde ellos trabajan. Según sus percepciones, los compradores actuales son “gente que antes compraba en *shoppings*” y por eso hay “caras nuevas”. Asimismo, los entrevistados no adjudican toda la responsabilidad de esta transformación a la pandemia, sino que son capaces de advertir que se trata de una crisis económica que ya lleva varios años. Los vendedores presentados como “perdedores” son, en realidad, personas para quienes la pandemia representó una dificultad mayúscula. De todas maneras, son vendedores que, por diversos motivos –algo de capital, ayuda familiar, reducción de otros gastos, etc.– han sido capaces de volver a sus puestos en las Saladitas. Para este trabajo no ha sido posible entrevistar a vendedores que la pandemia ha excluido definitivamente del negocio de la indumentaria. Finalmente, importa aclarar no debería pensarse que los vendedores excluidos hubiesen tenido otro destino si hubiesen sido capaces de manejar instrumentos digitales. En la economía de La Salada, especialmente en el último tramo de las cadenas de distri-

bución, suele predominar la comunicación cara a cara y relaciones de confianza que son insustituibles. Es ahí donde esta economía tiene una función de medio de subsistencia y, por ende, está muy expuesta a disrupciones externas como la pandemia.

#### 4. LA RESPUESTA DEL ESTADO FRENTE A LA PANDEMIA

Cuando se buscan evaluar las respuestas oficiales al conjunto de problemas que suscitó la pandemia, nuevamente conviene distinguir entre gobierno y Estado, entre la entidad que crea normas y el conjunto de agencias encargadas de aplicarlas.<sup>25</sup> Aunque, como hemos visto, frecuentemente gobiernos y el Estado actúan en tándem coordinando acciones, esto no siempre ha sucedido durante la pandemia. Esta distinción, también revela que ciertas agencias encargadas de la aplicación de normas pueden tener lógicas de funcionamiento o intereses muy diferentes a los que tiene un gobierno.

Un instrumento importante que desarrolló el gobierno argentino para paliar los efectos de la pandemia en el sector informal fue el llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Se trató de una prestación monetaria excepcional, no contributiva, para argentinos y residentes, entre 18 y 65 años de edad, que estén desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas (categorías inferiores) o trabajadoras domésticas.<sup>26</sup> Al ser un instrumento dirigido a monotributistas, es decir, a usuarios del monotributo —un régimen simplificado de impuestos—, quienes participan en La Salada han podido solicitarlo. En efecto, una forma de informalidad extendida en esta economía consiste en evadir el registro de un taller o comercio como tales, algo que probablemente conllevaría exigencias adicionales como cumplimentar medidas de seguridad o higiene y registrarse como monotributista a fin de obtener una figura legal mínima. Así, talleres con muchos empleados como el de Esteban solo contribuyen al fisco pagando dicho monotributo mientras cometen infracciones laborales, de seguridad, higiene y fiscales.

De los veinticinco entrevistados solo dos se beneficiaron del IFE. Esto sugiere una marcada subutilización de este instrumento cuyas causas pue-

25 Wolfgang Streeck y Ann Kathleen Thelen, *op. cit.*

26 ANSES, “Boletín IFE I-2020”, Dirección General de Planeamiento, 2020, disponible en línea: <<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>> [consultado el 25 de marzo de 2022].

den ser varias. Por ejemplo, Sebastián (23 años) tiene un puesto en una Saladita y utiliza el monotributo de su madre, que también tiene un puesto a pocos metros del suyo. Es decir, Sebastián no es monotributista. Otra razón se vincula con la percepción de que solicitar ayuda estatal puede tener consecuencias negativas, por ejemplo, que el fisco descubra la naturaleza de la actividad desarrollada. En tercer lugar, pueden existir incompatibilidades, como en el caso de Sara (60 años) a quien le rechazaron la solicitud por ser jubilada. Y, finalmente, debería considerarse la autopercepción de los vendedores como un elemento que también puede haber llevado al rechazo de la ayuda estatal. En efecto, varios entrevistados han remarcado vehementemente que ellos no quisieron pedir la ayuda estatal cuando, en verdad, estaban habilitados para hacerlo. Hasta qué punto pedir la ayuda estatal repercute en el estatus social o la autopercepción es un tema que no ha sido posible investigar. Finalmente, del conjunto de entrevistados solo una vendedora reportó haber pedido, en carácter de monotributista, un crédito de 150.000 pesos sin intereses que, al momento de la entrevista, lo estaba devolviendo.

Mientras que el interés principal de los gobiernos durante la pandemia era evitar la propagación del virus a través de medidas que restringían la circulación, algo diferente sucedía en las rutas nacionales y provinciales. Tito solía trabajar como revendedor de indumentaria, pero desde hace unos años comenzó a trabajar como coordinador de viajes transportando gente desde Córdoba hacia La Salada de manera ilegal. Tito tramitaba permisos de viaje que una empresa de bebidas “amiga” le facilitaba, trámite que hacía informando nombres de pasajeros que pagaban cuatro mil pesos por tramo. Hacia Buenos Aires ida y vuelta, Tito manejaba un vehículo de la mencionada empresa con supuestos empleados y cada uno con su permiso. Si bien Tito reporta que pudo pasar los controles sin problemas, también cuenta que “siempre hay que tener algo [de dinero] preparado, siempre. Hay que tener bien todos los papeles, no tenés que dejar nada descubierto, porque si encuentran algo no te dejan seguir y te piden [dinero]”. Cuando las restricciones comenzaron a levantarse y los viajes se normalizaron, Tito viajaba a Buenos Aires a recoger indumentaria que encargaban revendedores de Córdoba. Para eso acordaba un punto de encuentro con el productor, por lo general en Flores, donde tendría lugar la transacción. Según sus palabras, ese era el punto en donde la policía normalmente exigía revisar las bolsas de indumentaria, una excusa que pronto terminaba en la exigencia de dinero para poder continuar el viaje.

El gobierno argentino ha reaccionado rápidamente ante el avance de la pandemia e impuso restricciones temprano. Los programas de ayuda imple-

mentados parecen haber sido un paliativo importante para muchos emprendedores, especialmente aquellos que han logrado adaptarse a la nueva realidad usando medios electrónicos y pudieron retomar sus actividades comerciales. Para quienes esa adaptación no fue posible en el contexto económico analizado, las ayudas gubernamentales pueden haber significado un alivio pasajero. Aquí es donde la historia de Tito cobra sentido, pues se trata de alguien cuyo trabajo consistía en transportar vendedores y la pandemia no le dio posibilidad alguna de continuar trabajando. Su incursión en negocios que infringían la ley debe considerarse en el marco de esta situación extrema. Finalmente, importa destacar que la lógica institucional de las fuerzas policiales siguió funcionando aún en el contexto de la pandemia, contradiciendo los intereses del gobierno nacional y provinciales.

## 5. CONCLUSIÓN

Este capítulo ha analizado el impacto de la pandemia en La Salada, un sector económico informal que ha crecido de modo continuo durante los últimos veinticinco años y cubre la mayor parte del territorio nacional. Las restricciones impuestas han impactado en dos sectores de esta economía; en el mercado La Salada, que debió cerrar y con ello los productores perdieron el punto de venta, y en las rutas, que pasaron a estar clausuradas o estrictamente controladas. Como se trata de una economía informal, los vendedores no pudieron tramitar permisos especiales o recibir ayudas más allá de aquellas destinadas a monotributistas. La evidencia más destacada que presenta este capítulo se refiere a una fractura hacia el interior de esta economía; una divisoria de aguas entre aquellos que han podido subsistir debido a que contaban con un portfolio de clientes fijos y pudieron volcarse hacia el uso de instrumentos digitales, y aquellos que carecían tanto de una agenda fija de clientes como de familiaridad con el mundo de las redes sociales, pagos electrónicos, etc. Según puede deducirse de las entrevistas, esto ha conducido a un proceso de consolidación de algunos productores, entre otras cosas debido a que ahora captan la demanda que antes estaba dirigida a los productores que han debido abandonar el negocio. De aquí pueden esbozarse dos conclusiones.

En primer lugar, en relación con la mayor participación de servicios digitales. El rol que han desempeñado las redes sociales durante la pandemia no es nuevo. Desde hace muchos años Facebook es la plataforma preferida por los participantes de esta economía para anunciar y generar

contactos entre productores y revendedores. Sin embargo, las entrevistas sugieren que este proceso se ha profundizado e incluido extendido a los medios electrónicos de pago como herramienta adicional. Si estas observaciones son correctas, podría afirmarse entonces que la pandemia ha profundizado la desconexión de esta economía informal respecto de la formal. Ciertos formatos de utilización de redes sociales –como los grupos cerrados de Facebook– y, sobre todo, los medios electrónicos de pago –como Mercado Pago, Ualá u otros similares– no hacen más sencilla la inspección estatal sino aún más difícil. Esto es de vital importancia cuando se valora en qué medida la pandemia puede haber erosionado la capacidad del Estado para generar una relación de reciprocidad con los ciudadanos. Como corolario, la pandemia trae de manera renovada la agenda de la regulación de las empresas tecnológicas cuyo efecto sobre los sistemas democráticos está lejos de ser claro.<sup>27</sup> En relación con el rol que desempeñan las empresas tecnológicas en la economía informal, futuros estudios deberán indagar en qué medida la falta de regulación o una regulación defectuosa no constituyen una estrategia deliberada utilizada por los gobiernos para poder lidiar con casos excepcionales como la pandemia.<sup>28</sup>

Finalmente, en segundo lugar, es importante aludir al rol de los gobiernos. Tradicionalmente, la relación de estos con la economía de La Salada se ha caracterizado por el aprovechamiento de ciertas “externalidades positivas”, como la creación de empleo informal o la provisión de un bien básico. Es por eso que no resulta sorprendente que, al tiempo que se benefician de esta economía, los gobiernos nacionales y provinciales tengan un rol pasivo, más cercano a la confianza en las dinámicas del mercado informal y la administración de este estado de cosas que a un intento por transformar –al menos parcialmente– esta economía. Puede concluirse que esta forma de intervención gubernamental sobre la economía informal no hace más que perpetuar las precariedades existentes en el sector.

27 Milford Bateman, Maren Duvendack y Nicholas Loubere, *op. cit.*

28 Esta hipótesis que ve a la falta de regulación como una estrategia más que como una tarea inconclusa ha sido productiva a la hora de analizar los mecanismos mediante los cuales los gobiernos distribuyen bienes o servicios (Alisha C. Holland, *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017) o incluso promueven el desarrollo económico (Matías Dewey y Donato Di Carlo, “Governing through non-enforcement: Regulatory forbearance as industrial policy in advanced economies”, en *Regulation & Governance*, 2021, disponible en línea: <<https://doi.org/10.1111/rego.12382>> [consultado el 9 de enero de 2021].



## Sobre las autoras y los autores

### **Jesús María Casal (Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela)**

Es profesor de Derecho Constitucional en pre y posgrado en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Se doctoró en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid en 1996. Ha sido presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional (AVDC) y ha hecho investigación posdoctoral en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, en Alemania. Ha publicado libros y artículos en *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano* y en la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* de la Universidad Central de Venezuela, entre otros.

### **Deisy de Freitas Lima Ventura (Universidad de San Pablo, Brasil)**

Es profesora de Ética en la Facultad de Salud Pública de la Universidad de San Pablo (FSP-USP), donde coordina el Programa de Posgrado en Salud Global y Sustentabilidad. También es profesora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-USP). Fue presidenta de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales (ABRI) y es miembro del Comité Asesor Jurídico (CA) desde 2019. Asimismo, es editora ejecutiva de la revista *Saúde e Sociedade* y miembro del Núcleo de Investigación en Derecho de la Salud (NAP-DISA) de la FSP-USP. Fue miembro del Comité de Ética de la USP. Ha publicado en revistas como el *Brazilian Journal of International Law* y *Globalization and Health*.

### **Matías Dewey (Universidad de St. Gallen, Suiza)**

Tiene una habilitación en Sociología de la Universidad de Duisburg-Essen (2020) y se doctoró en Ciencias Políticas por la Universidad de Rostock, Alemania. Se desempeña como profesor particular en el Instituto de Socio-

logía de la Universidad de St. Gallen, Suiza. Fue investigador senior en el Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades (MPIfG) en Colonia (2011-2020). Ha publicado varios libros, además de artículos en revistas como *Regulation and Government*, *Latin American Research Review* y *Socio-Economic Review*. Su investigación se enfoca en la sociología política, la sociología económica de los mercados ilegales y la sociología del derecho.

**Agustina Giraudy (American University, Estados Unidos)**

Se doctoró en Ciencias Políticas por la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, y es profesora asociada en la School of International Service, American University (Estados Unidos). Ha recibido un puesto posdoctoral en la Academia de Harvard para Estudios Internacionales y de Área, y trabajó como consultora para la Fundación Ford, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Oficina Anticorrupción (Argentina). Ha publicado varios libros y artículos en *Latin American Politics and Society*, *Perspectives on Politics* y *Regional and Federal Studies*, entre otros. Su interés de investigación se concentra en la desigualdad de acceso a los bienes públicos, los regímenes democráticos y semiautoritarios, y la integridad institucional.

**Lucas González (Universidad Nacional de General San Martín, Argentina)**

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Recibió, entre otras, las becas Fulbright (2003-2005, 2014), Chevening, del British Council (2002-2003), Ford-LASA (2008) y RISE Horizon (2020). Se desempeña como investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), es investigador en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y profesor titular en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Sus intereses de investigación son el federalismo, la desigualdad y la economía política de la redistribución. Recientemente publicó *Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies* (Routledge) y es coautor de otros dos libros. Publicó artículos en volúmenes editados y en revistas, entre ellos *The Journal of Politics*, *Comparative Politics*, *Latin American Research Review* y *Publius: The Journal of Federalism*.

**Miriam Lorena Henríquez Viñas (Universidad Alberto Hurtado, Chile)**

Es decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado y profesora titular de Teoría Política y Constitucional y Derecho Constitucional en la misma casa de estudios. Es doctora en Ciencias Jurídicas por

la Universidad Santiago de Compostela. Ha sido profesora de Derecho Público en los programas de Formación y Habilitación de la Academia Judicial. Es copresidenta del capítulo chileno de ICON-S. Desde 2020, integra el Consejo Asesor de Género para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Es autora y coordinadora de varios libros sobre derecho constitucional y derechos humanos. Ha publicado también numerosos capítulos y artículos científicos.

**Bernabé Malacalza (CONICET, Argentina)**

Es doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona y magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés y FLACSO. Se desempeña como investigador adjunto en Temas Estratégicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina, y trabaja en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es, además, profesor en el doctorado en Desarrollo Económico (UNQ) y en la maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

**Andrés Malamud (Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa, Portugal)**

Obtuvo su licenciatura en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires y se doctoró por el Instituto Universitario Europeo (Florenia, Italia). Es investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Ha sido investigador visitante en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg, Alemania) y en la Universidad de Maryland, College Park (Estados Unidos), así como profesor en universidades de varios países. Sus trabajos han sido publicados en libros y revistas académicas como *Latin American Politics and Society*, *Cambridge Review of International Affairs* y *Journal of European Integration*. Integró el comité ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y es vicepresidente de la Asociación Portuguesa de Ciencia Política (APCP).

**Mariela Morales Antoniazzi (MPIL Heidelberg, Alemania)**

Es doctora, LL. M., investigadora principal del Instituto Max Planck desde 2006 y consultora para América Latina. Dirige el proyecto “*Ius Constitutionale Commune en América Latina*” (ICCAL). Antes de ocupar su puesto en el Instituto Max Planck, trabajó como asesora jurídica en el Consulado General de Venezuela en Fráncfort del Meno (2001-2003) y como coordinadora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Se doctoró por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con la tesis *La protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del ius constitutionale commune*. Su investigación abarca el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la triada del Estado de derecho, derechos humanos y democracia, y el test democrático interamericano.

**José Ignacio Núñez Leiva (Universidad Alberto Hurtado, Chile)**

Es doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha, y se desempeña como director del Área de Derecho Público y director del programa de Magíster en Derecho Público en la Facultad de Derecho y Humanidades de la Universidad Central de Chile. Es abogado en litigios y presta asesorías a diversas instituciones, como el Congreso Nacional, ministerios y entidades privadas. Ha sido abogado de la Dirección Jurídica del Consejo para la Transparencia, asesor de la Dirección de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y director de litigios en el estudio Novarum ADCA. Investiga sobre teoría política y constitucional, derechos fundamentales y teoría del derecho.

**Pia Riggirozzi (Universidad de Southampton, Reino Unido)**

Es profesora en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Southampton (Reino Unido) e investigadora principal del proyecto “Redressing Gendered Health Inequalities of Displaced Women and Girls in Contexts of Protracted Crises in Central and South America” (ReGHID), financiado por el Economic and Social Research Council (Reino Unido). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina), recibió su doctorado en Filosofía por la Universidad de Warwick en 2006. Ha publicado en revistas como *International Affairs* y *Review of International Studies* y es coeditora del libro *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (Springer).

**Alina Maria Ripplinger (MPIL Heidelberg, Alemania)**

Es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Se desempeña como asistente del proyecto *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL), en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg, Alemania). Además, es coordinadora y fundadora de la Red Académica para Nicaragua. Es miembro y autora del grupo de investigación sobre América Latina del Foro de Colonia de Relaciones Internacionales y Política de Seguridad (KFIBS). Ha asistido en proyectos de los profesores Anja Jetschke (Universidad de Gotinga) y Aurel Croissant (Universidad de Heidelberg). Su investigación se orienta hacia el análisis de trayectorias de conflictos, especialmente en regímenes híbridos y autoritarios, la transformación de órdenes políticos, la participación de la sociedad civil y los derechos humanos.

**José María Serna de la Garza (IIJ-Universidad Nacional Autónoma de México, México)**

Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesor de Garantías Constitucionales y Teoría de la Constitución en la Facultad de Derecho de la misma universidad. Se doctoró en Derecho por la UNAM, y tiene un máster y un doctorado en Gobierno por la Universidad de Essex (Inglaterra). Fue profesor visitante de Derecho Mexicano y Derecho Latinoamericano en la Universidad de Texas (Austin) entre 1997 y 2001. Ha impartido el seminario “Globalización y Derecho” en diversas instituciones de educación superior. Ha publicado varios trabajos, también en revistas, como el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, el *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* y el *Mexican Law Review*. Sus temas de interés son el derecho constitucional mexicano, el sistema federal mexicano y la gobernanza global y el derecho público.

**Armin von Bogdandy (MPIL Heidelberg, Alemania)**

Es director del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg) y profesor de Derecho Público en la Universidad de Fráncfort del Meno. Se licenció en Derecho y Filosofía, antes de doctorarse en Friburgo (1988), y fue profesor en la Universidad Libre de Berlín (1996). Ha sido presidente del Tribunal de Energía Nuclear de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y miembro del Consejo Científico Alemán y del Comité Científico de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ha ocupado cargos de invitado en la Facultad de Derecho de la Universidad

de Nueva York, en el Instituto Universitario Europeo, en la Academia de Derecho Internacional de Xiamen y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre otros.

**Yanina Welp (Albert Hirschman Centre on Democracy, Suiza)**

Es licenciada en Comunicación Social y también en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y tiene un doctorado en Política y Ciencias Sociales por la Universidad Pompeu Fabra. Se desempeña como investigadora en el centro Albert Hirschman Center on Democracy. También es coordinadora editorial de *Agenda Pública* y miembro fundador de la Red de Politólogos. Ha sido investigadora principal del Centro de Estudios de la Democracia y codirectora del Centro Latinoamericano de Zúrich (2016-2019), ambos en la Universidad de Zúrich. Se habilitó en 2015 en la Universidad de St. Gallen, con la *venia legendi* en Estudios Latinoamericanos. Sus áreas de estudio son la democracia directa y participativa, los medios digitales y las innovaciones democráticas. Ha publicado sobre estos temas en revistas y libros académicos. Su último libro editado es *The Politics of Recall Elections* (en colaboración con Laurence Whitehead, 2020).