

La democracia fatigada

POR ALEJANDRA P. DÍAZ(*) Y SANDRA C. NEGRO(**)

*El despotismo se podría definir como una democracia fatigada.
Cuando el cansancio se cierne sobre una comunidad,
los ciudadanos se sienten un único centinela
para vigilar la ciudad mientras duermen.*
Chesterton (2008, p. 74).

Sumario: I. Introducción.- II. La pandemia de COVID-19.- III. La democracia: pluralidad de adjetivos, ¿un único significado?- IV. El rol del Estado en la postpandemia: nuevos sectores de actuación.- V. La democracia fatigada.- VI. Reflexiones finales.- VII. Bibliografía.

Resumen: la pandemia de COVID-19 puso en evidencia varias faltas o carencias. Inicialmente, algunas estructurales y otras, coyunturales. Las medidas restrictivas fueron decididas por los ejecutivos. Los estados se plantean nuevas agendas para enfrentar la postpandemia. Pero, ¿cuál es el rol reservado a la democracia? Entre las democracias liberales y las democracias fatigadas hay diferencias de naturaleza sustanciales.

Palabras claves: pandemia - restricciones - democracia liberal - democracia fatigada

La démocratie fatiguée

Résumé: *la pandémie de la COVID 19 a mis en évidence plusieurs “manques ou lacunes”, au départ, certains structurels et d’autres, circonstanciels. Les mesures*

(*) Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Prof. de Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (UBA) y de Teoría del Estado y Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora Asistente, Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, Facultad de Derecho (UBA).

(**) Doctora en Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA). Magister en Relaciones Internacionales, Universidad de Belgrano (UB). Magister en Gestión de Negocios y Formación Profesional para la Integración Latinoamericana (UCES). Prof. Titular Regular de Derecho de la Integración, Facultad de Derecho (UBA). Prof. Adjunta Regular de Teoría del Estado y Derecho Internacional Público (UBA). Investigadora principal y Directora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, Facultad de Derecho (UBA).

restrictives ont été décidées par les exécutifs. Les états envisagent de nouveaux agendas pour faire face à l'après-pandémie. Mais quel est le rôle réservé à la démocratie? Entre les démocraties illégitimes et les démocraties fatiguées, il existe des différences substantielles de nature.

Mots-clés: *pandémie - restrictions - démocratie illégitime - démocratie fatiguée*

I. Introducción

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia varias faltas. Inicialmente, algunas estructurales y otras, coyunturales. El estado no pudiendo responder o brindando respuestas insuficientes. Entre otras, se destacó la falta de salud, la ausencia o insuficiencia de las respuestas de las estructuras sanitarias estatales y delató un límite más del fenómeno de la globalización. La globalización a través de los medios de comunicación permitió conocer la celeridad en la transmisión del virus y a la vez, la incertidumbre frente a las decisiones a adoptar por parte de estados y organizaciones internacionales.

Pero también “(...) ha agudizado las contradicciones propias del sistema de la globalización económica y acelerado algunas de las tendencias que ya se vislumbraban de un cierto freno en la deslocalización industrial y del resurgimiento de políticas comerciales de carácter proteccionista” (Pons Rafols, 2020, p. 4) (1).

Superados la sorpresa y desconcierto iniciales frente a la pandemia de COVID-19, la mayoría de los Estados impusieron restricciones comerciales y límites a las libertades individuales con el objetivo manifiesto de preservar la salud evitando la propagación del virus.

Más allá de los cuestionamientos acerca de la eficacia de dichas medidas, sin dudas la toma de estas decisiones y el acatamiento de las mismas no transitaron los carriles democráticos habituales. La urgencia y el objetivo de prevenir los contagios y mitigar las consecuencias sanitarias fueron, frecuentemente, los motivos invocados.

Este trabajo pretende analizar las medidas adoptadas, el procedimiento para la elaboración y adopción de las mismas a la luz de la democracia. Se espera alcanzar a describir lo que se califica como una democracia fatigada.

En primer lugar, se analizarán las medidas con mayor frecuencia adoptadas; en segundo lugar, se describirán los mecanismos de relevancia en la elaboración de

(1) Sobre el significado y el alcance de la globalización puede verse Messner (1999) y el capítulo 2, titulado *Un Mundo desbocado, Globalización y Anomia* (Dahrendorf, 2003).

las medidas (y en el posterior desmantelamiento). En tercer término, se examinará la visión de la democracia iliberal y, luego, el rol del estado en la postpandemia propondrá una presentación de los sectores prioritarios para abordar la recuperación que demandan las diferentes aristas de la crisis.

A continuación, se reflexionará acerca del alcance del significado de la democracia a la luz de la postpandemia.

Para finalizar, se concluirá con algunas reflexiones finales sobre la adjetivación de la democracia y el rol del estado.

II. La pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 que inició en 2020 (2) provocó un debate sobre cómo actuar frente a ella para impedir la circulación del virus y evitar tanto como fuera posible los contagios. Una de las medidas tomadas por buena parte de los Estados fue la que se denominó *lockdown* o confinamiento, que implicaba una especie de cuarentena donde la mayoría de la población debía mantenerse en sus casas y salir solo para satisfacer necesidades alimentarias o sanitarias. Acompañaron a estas medidas decididas invocando un estado de excepción, otras de rasgos iliberales como la limitación del libre tránsito, la limitación a trabajar, a educarse, etc.

Ya con la posibilidad de contener la epidemia a través de vacunas, se instó a la población a vacunarse y hasta en algunos países se planteó la obligatoriedad de la vacunación. Esta obligatoriedad que impone el Estado contradice los derechos individuales con respecto a la libertad de elegir y decidir sobre el cuerpo y la salud.

El no cumplimiento de las medidas de excepción generó la aplicación de multas y penalidades dando lugar a pluralidad de situaciones en las cuales los individuos tenían escasas posibilidades de resistir a su cumplimiento.

El estado de alerta planteado reside en el interrogante siguiente: ¿el período nacido al amparo de la pandemia ha sido una etapa de prácticas no democráticas limitadas o bien la continuidad estará marcada por una democracia adjetivada?

II.I. Las decisiones adoptadas en tiempo de la pandemia de COVID-19

A partir de 2020, la pandemia de COVID-19 ha relativizado el alcance de términos como *frontera* (imprescindible desde el punto de vista del territorio y, por ende, para el ejercicio de la competencia y jurisdicción del estado/soberanía) y *democracia* (incuestionable en el siglo XXI para el mundo occidental).

(2) En China se detectó el virus en noviembre/diciembre de 2019, en la provincia de Wuhan.

La importancia o el significado de las fronteras de los Estados se revalorizó en el siglo XXI y específicamente a partir de marzo de 2020, en coincidencia con el inicio de la pandemia. La declaración de emergencia sanitaria internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo visible y, a la vez, eficaz la idea de límites del territorio. Las fronteras fueron utilizadas por los gobiernos para tratar de detener la circulación del virus, mediante la adopción de políticas públicas que implicaron respuestas de emergencia y mitigación y afectaron la circulación de bienes y en especial, de las personas.

Las medidas impuestas que afectaron el tránsito a través de las fronteras fueron divergentes. Desde aquellas más severas que implicaban el aislamiento, cierre o *lockdown* hasta las denominadas flexibles —en general— o sea que aquellas que se adaptaban a los requerimientos sanitarios y socio-económicos de cada sociedad, pero en ambos casos dependían de la decisión tomada a partir del poder ejecutivo en cada Estado.

En primer lugar, estas medidas pueden ser clasificadas en *duras* y *blandas*; el parámetro en este caso es el grado de cierre total o confinamiento y la restricción absoluta (medidas duras) y aquellas restricciones que atañen a cierta limitación por un período de tiempo, un horario, grupo etario o nacional (medidas blandas).

En tal sentido, entre los Estados Parte del MERCOSUR, Argentina y Paraguay optaron por el aislamiento y la cuarentena, mientras que en Uruguay y Brasil se adoptaron medidas más flexibles.

A su vez un proyecto llevado a cabo en el Reino Unido por la Universidad de Oxford, a través de un grupo de académicos del *Blavatnik School of Government* desarrolló una serie de indicadores a fin de comparar las denominadas respuestas gubernamentales en países de la Unión Europea, EFTA y ciertos países balcánicos (180 países y 23 indicadores forman parte del proyecto aún en curso en abril de 2022) (Blavatnik School of Government, 2020). Los mencionados indicadores reflejan la intensidad de las medidas específicas adoptadas para hacer frente a la pandemia.

Las medidas pueden ser sistematizadas en tres grupos según la materia, a saber: 1) políticas relacionadas con prohibiciones y confinamiento, 2) ayudas económicas 3) aquellas que atañen a las políticas sanitarias.

En cuanto a las medidas de orden político, aplicaron, en especial, al sector educativo. En ese ámbito, la mayor parte de los países decidió cerrar los establecimientos educativos. No obstante, hubo algunas excepciones, como Suecia (la actividad siguió normalmente), mientras que cuatro países aplicaron un criterio

selectivo entre los distintos centros y niveles educativos (Bélgica, Finlandia, Islandia y Letonia).

Asimismo, otros eventos públicos y masivos fueron objeto de prohibiciones estatales, excepto en el caso de Dinamarca y Suecia. Además, la gran mayoría de gobiernos impusieron severas restricciones en cuanto a reuniones de personas, limitándolas a un número de personas, por lo general, diez. En el caso de países europeos, Suecia, Islandia y Países Bajos prohibieron concentraciones superiores a 100 personas, mientras que Finlandia no dictó restricción alguna.

En cuanto al tránsito entre ciudades y regiones, en la mayor parte de los países los gobiernos establecieron la prohibición, a excepción de Suecia, Dinamarca, Islandia, Letonia, Países Bajos y Suiza. Este cierre afectó el tránsito de personas por motivos familiares, laborales o turísticos e implicó una fuerte restricción a las libertades individuales de circulación, aplicadas tanto al interior como al exterior del territorio, y con particular incidencia en las regiones fronterizas.

En el ámbito de América Latina y el Caribe se creó un Observatorio COVID-19 que, a través de informes periódicos, sistematizó el conjunto de medidas y acciones impulsadas por los gobiernos de la región, y sintetizó el material entregado por los gobiernos hasta el 31 de diciembre de 2020. Las acciones reportadas en el Observatorio COVID-19 se actualizan de forma periódica y cuenta con aportes de las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas en los países de la región. Entre las principales medidas adoptadas se subrayan aquellas en materia de restricciones a desplazamientos, economía, educación, empleo, protección social y salud (Observatorio COVID-19, 2021).

La constante en todos los casos antes mencionados consistió en decisiones adoptadas por los ejecutivos nacionales, en un marco signado por la urgencia sanitaria de forma inmediata al inicio de la pandemia, medidas que en ciertos casos se prolongaron en el tiempo también por decisión preeminente de los ejecutivos. La intervención del poder legislativo no estuvo presente en la mayoría de los casos. Esta fue una característica tanto en presidencialismos como en los parlamentarismos.

En síntesis, la pandemia se propuso como un desafío para la democracia, es decir, a los mecanismos tradicionales a través de los cuales la participación de la ciudadanía directa o indirecta —en la fase de la elaboración o toma de decisiones y en su implementación—.

Resta saber si el desafío seguirá presente una vez superada la pandemia o si bien se abrirá otra instancia que se traducirá en una distinta adjetivación de la democracia.

III. La democracia: pluralidad de adjetivos, ¿un único significado?

La democracia es una forma de gobierno que surgió en la antigua Grecia, en el siglo V a.C., específicamente en Atenas. Esa primera aparición práctica de este gobierno se dio en lo que se denomina democracia directa. La idealización de que todos los ciudadanos podían participar por sí mismos en los órganos de decisión y ser quienes las tomaran. Sin embargo, ese “todos los ciudadanos” se limita a una pequeña porción de los habitantes de la ciudad, lo cual hacía que la gran mayoría de la población quedara fuera de esa participación.

Asimismo, en aquella época se entendía que la participación en la *polis* solo era posible para aquellos que fueran *libres e iguales*, que, en definitiva, serían quienes tenían derechos de ciudadanos. Serían *libres* de las necesidades que implicaba la vida privada (necesidad de alimentarse, vestirse y reproducirse) e *iguales* porque todos quienes pudieran llegar a la participación en la *polis* serían igualmente libres de esas necesidades. Para expresar esto existía el término *isonomía*, que conceptualmente significaba la igualdad de derechos civiles y políticos de los ciudadanos en la antigüedad griega. Era la consigna política que expresaba de la forma más precisa el carácter propio de la democracia que se oponía al ejercicio ilimitado del poder por parte de los hombres, como, por ejemplo, el tirano. Era el término que se usaba para designar una forma de gobierno democrática antes de que el concepto de democracia se generalizara.

La democracia desapareció mayoritariamente hasta que fuera recuperada en la modernidad desde el concepto representación. Es decir, la idea de representar al pueblo implica la aceptación de un gobierno de representantes elegidos a través del voto individual de quienes reunían las características de ciudadanos. Dahl (2004) plantea que la representación vino a solucionar el límite que presentaba el ideal democrático que pretendía la participación del pueblo en las decisiones. Este proceso va a terminar de conformarse a medida que se diseñe el sistema de gobierno representativo en los Estados Unidos de América, construido con base en las ideas de Locke y de Montesquieu que, en la mirada madinsoniana, sostenía que al establecer que el mecanismo de freno al poder a través de los contrapesos también es fundamental a la democracia porque es lo que acerca al ideal griego de la *isonomía* y nos aleja del gobierno de los hombres.

Para que efectivamente la democracia, es decir, los ciudadanos, puedan elegir por sí mismos a quienes tendrán que gobernar, se hace necesario que se den una serie de condiciones que implica que a

Quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos “inviolables” del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego.

De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos (Bobbio, 1993, pp. 15-16).

Para decirlo de forma sencilla, la democracia moderna funciona con base en los principios liberales. La consolidación se da en construir instituciones fuertes y eficientes o sea las denominadas “ligaduras” (Dahrendorf, 2003). En muchos de los países donde esto se logró, la democracia ha disminuido las asimetrías sociales a través de lo que se dio en llamar las políticas de bienestar en los Estados (liberales, de economía capitalista) de bienestar. Con mayor éxito por su sostenibilidad en aquellas donde el liberalismo se veía sostenido por su heredero la socialdemocracia.

Donde los principios liberales, es decir, las libertades individuales o la división de poderes o el apego al mandato constitucional no funcionan, se asiste a sistemas

que contienen ciertos rasgos autoritarios. Hacia finales de la década del 90 del siglo pasado, Fareed Zakaria comenzó a hablar de lo que se ahora se denomina a democracias “iliberales” que terminaría englobando a una serie de democracias “adjetivas” (3) que poseen características propias, las cuales aparecen como sistemas democráticos por su formalidad institucional, pero, en la realidad, la institucionalidad es baja y las libertades se encuentran limitadas. “Regímenes elegidos democráticamente, que con frecuencia han sido reelegidos o reafirmados mediante referendos, ignoran sistemáticamente los límites constitucionales de su poder y privan a sus ciudadanos de derechos y libertades básicos” (Zakaria. 1998).

Si bien en principio pudo considerarse a estos fenómenos como un estado temporal o de transición, la realidad nos mostró a través del tiempo que en muchos países se consolidó en una forma de gobierno que se caracteriza por combinar un grado apreciable de democracia con un grado considerable de no liberalismo. Así como hay naciones que han implementado diferentes variedades de capitalismo, también se podría adoptar y sostener diversas formas de democracia. Por ende, la democracia liberal occidental podría no terminar siendo la única vía democrática, sino solo una de sus muchas y posibles variedades.

III.1 Estado de Derecho - Democracia iliberal en tiempos de pandemia: el caso de Hungría

Contemporáneamente con el inicio de la pandemia, el 30 de marzo de 2020, el Parlamento de Hungría aprobó la denominada “ley habilitante” por la cual concedió al primer ministro, Viktor Orbán, amplios poderes, entre otros la facultad de suspender las leyes existentes y gobernar por decreto sin término y, además, imponiendo un control sobre los medios de comunicación. Todo ciudadano que diera un mensaje que, a juicio del primer ministro, constituyese falsedad o verdad distorsionada y obstaculizara sus acciones contra el COVID-19, podía ser enviado a prisión hasta por 5 años.

El parlamento húngaro podía derogar esta ley con mayoría de 2/3, muy difícil de alcanzar considerando que el partido de Orbán —el Fidesz— y los partidos aliados —la Unión Cívica y el Partido Popular Demócrata Cristiano— tienen mayoría.

No obstante, Hungría es miembro de la Unión Europea (UE) desde el 2004 y uno de los requisitos para pertenecer a la UE es el estado de derecho.

(3) Son democracias de índole iliberales pero que poseen una serie de características que las diferencian de otros regímenes no liberales. Es decir, dentro del universo de democracias iliberales podemos diferenciar subtipos.

Por otra parte, el 1 de septiembre de 2020 entraron en vigor los decretos del gobierno de Hungría por los cuales se restablecían —provisionalmente— el control de fronteras y las restricciones de viaje durante la pandemia. Esta restricción no afecta a los siguientes casos: el transporte de mercancías, los viajes con pasaporte oficial, y aquellas personas que podían acreditar con un certificado médico (traducido al inglés o al húngaro) que habían padecido y superado el COVID-19 en los últimos seis meses. De presentar síntomas de la enfermedad a la llegada, toda persona que ingresase en Hungría debía pasar 10 días en cuarentena.

A principios de abril de 2022, el cuarto triunfo (4) consecutivo de Orbán —la quinta vez que se impone en toda la carrera— le permitió derrotar a la oposición reunida en una coalición denominada Unidos por Hungría. De esta manera se consolida en el poder Orbán, quien ha gobernado durante los últimos 12 años, en un escenario de postpandemia y, además, atravesado por el conflicto bélico iniciado el 24 de febrero de 2022 a partir de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. El gobierno de Orbán ha sido calificado como un régimen iliberal.

El 27 de abril, la Comisión Europea decidió notificar formalmente a Hungría que activaba el mecanismo de la UE para proteger el presupuesto (5) ante el “constante fracaso” por parte del Gobierno de Viktor Orbán para resolver una serie de “preocupaciones graves” durante un periodo de más de diez años (entre otras deficiencias vinculadas al estado de derecho en materia de contratación pública, corrupción, fraude y falta de transparencia).

Es la primera vez que la Comisión Europea hace uso del reglamento que entró en vigencia el 1 de enero de 2021 y que condiciona el desembolso de fondos europeos al respeto de los principios del Estado de Derecho. Con anterioridad, el Tribunal de Justicia de la UE —TJUE— se había pronunciado en fecha 16 de febrero de 2022 rechazando sendos recursos de Hungría y Polonia (6) contra el mecanismo de la UE que condiciona el acceso a los fondos europeos al respeto del Estado de Derecho.

(4) El partido de Orbán consiguió 135 bancas, una mayoría que supera incluso a la de su anterior resultado, mientras que la oposición se quedó en 56. Fidesz-KDNP obtuvo el 53% de los votos en las listas nacionales, que reparten 93 diputados, y logró 88 de los 106 escaños que se distribuyen en mandatos directos de cada circunscripción según informaciones publicadas en Diario El País el 3 de abril de 2022.

(5) En diciembre de 2020 se aprobó este instrumento a fin de impedir que los fondos de recuperación acordados por la UE alcanzaran a quienes incumplen el Estado de derecho. El Parlamento Europeo y el Consejo de la UE ya habían, con anterioridad, instado a la Comisión Europea a iniciar formalmente el procedimiento que permitiría excluir a Hungría.

(6) Sentencia TJUE. Asuntos C-156/21 (Hungría/Parlamento y Consejo), y C-157/21 (Polonia/Parlamento y Consejo) de 16 de febrero de 2022.

El comunicado del TJUE señala que “este mecanismo fue adoptado sobre una base jurídica adecuada” y “respetar los límites de las competencias atribuidas a la UE y el principio de seguridad jurídica” (7).

Tanto Hungría como Polonia acusaron a las instituciones comunitarias de eludir el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la UE (que requiere la unanimidad de todos los miembros de la UE) en el cual se prevé —como sanción a los Estados que vulneren los valores fundamentales de la UE— la suspensión del derecho de voto de los Estados miembro sancionados.

Ahora bien, ¿qué características hacen del modelo que representa Orbán en Hungría apartarse de los valores del Estado de Derecho o bien permiten calificar al funcionamiento de la democracia como iliberal?

Las acepciones de “régimen híbrido”, “democratura” o “democracia iliberal” coinciden en la imposibilidad de definir a Hungría gobernada por Orbán como una dictadura: no hay un partido único, existe una intensa competición electoral en la cual participan varios partidos y tampoco se verifica una represión masiva. El sistema implantado por Orbán es denominado “muy *soft*” (Nueva Sociedad, septiembre 2021) y, a la vez, caracterizado como opresivo en las esferas cultural y artística y con el intento de imponer una cierta manera de pensar —las referencias a la Hungría cristiana, la tradición, un arte patriota que celebre los valores nacionales—, con fuerte intromisión en la universidad, en los nuevos planes educativos y una marcada pérdida de libertades (Bottoni, 2021).

IV. El rol del Estado en la postpandemia: nuevos sectores de actuación

Ante las alternativas de la adjetivación del término democracia, cabe preguntarse la importancia de valorar el alcance a la luz de las transformaciones en los nuevos sectores de actuación de los Estados en la etapa de la postpandemia.

Los temas de acceso a la información, la digitalización y la protección del ambiente, junto con el tema de salud, surgen como prioritarios y se imponen en las agendas. Así como una revalorización del territorio. A su vez, la participación de la ciudadanía cobra renovado protagonismo.

Las medidas y acciones adoptadas llevan a replantearse el papel y la configuración del Estado en la etapa postpandemia. En especial, en la administración pública pensando en la implementación de nuevos modelos insertando mecanismos

(7) La reacción del primer ministro Orbán al conocer la sentencia de febrero de 2022 fue altamente impropia; acusó al ejecutivo de la UE (Comisión de la UE) de abuso de poder, mientras que Polonia se refirió a un ataque a su soberanía.

digitales para mejorar la calidad y eficiencia de bienes y servicios públicos (Diéguez, 2022).

En forma coincidente, las necesidades de la región subrayan que un informe de la CEPAL señala la importancia del gobierno digital para América Latina y propone ocho sectores estratégicos para promover la inversión y el crecimiento económico. Los sectores identificados son la transición hacia energías renovables; la electromovilidad sostenible en ciudades; la revolución digital inclusiva; la industria manufacturera de la salud; la bioeconomía; la economía circular; el turismo sostenible y la economía del cuidado (Informe CEPAL, 2022).

Asimismo, las tareas desempeñadas por los Estados de acuerdo con una concepción tradicional o liberal, es decir, en el sector de seguridad y defensa también se perciben cambios. Si bien el monopolio de la coacción legítima sigue residiendo en el Estado, de acuerdo con la caracterización de la guerra como tradicional o híbrida, se plantean algunas alternativas de relevancia.

En primer lugar, obsérvese el carácter de renovada actualidad y urgencia del argumento de la guerra en la etapa de la postpandemia. El conflicto suscitado a raíz de la invasión de Rusia a Ucrania ha reavivado el examen de las características de la acción estatal y de las organizaciones regionales —UE— e internacionales —ONU— y es solo un ejemplo de los conflictos armados internacionales. Otros son anteriores, pero no han perdido vigencia, en muchos casos erosionando la noción misma de Estado como en el caso de Somalia.

Asimismo, un conflicto puede ser analizado desde una pluralidad de aristas, por ejemplo, la matriz política, la dinámica propia y el objetivo de la guerra, pero no se puede desatender a las vulnerabilidades del estado objetivo en los ámbitos político, militar, económico, social, de la información y la infraestructura que se explotan (Bilal, 2021).

En lo concerniente al tema de la salud, desde 2020 se ha actualizado la función del estado en cuanto a la política sanitaria. El interés primordial de la población de cada país acerca de la dotación de recursos y la capacidad de la infraestructura sanitaria de cada país para responder en forma eficiente a la preocupación ante enfermedades que se diseminan o contagian rápidamente. Son claros ejemplos las nuevas cepas de Coronavirus y la aparición reciente de casos de la denominada “viruela del mono” en dieciséis países fuera del ámbito geográfico natural (existen dos tipos de este tipo de viruela, una en África Occidental y otra en la República Democrática del Congo) (Corell, 2022).

Rápidamente se advierte que la pluralidad de funciones asignadas al Estado genera una importante cantidad de demandas por parte de la sociedad a los

gobernantes de turno y, en tal sentido, Bobbio llama la atención sobre “el escaso rendimiento de la democracia”, o sea que “la cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas”, y concluye que “(...) en la democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil” (Bobbio, 1993, p. 28).

V. La democracia fatigada

El síndrome de la democracia fatigada (8) puede ser determinado desde el 2013, época en que comienza a desarrollarse un lento desgaste de diferentes componentes de la democracia: liberal, electoral, participativo, deliberativo e igualitario. Ese desgaste se agudizó a partir del 2017 mediante dos fenómenos que se percibían con claridad. Primero, el malestar de las sociedades provocado por el quiebre de las expectativas, lo cual se verificaba con la gente en las calles expresándose en movimientos de protesta en un clima de radicalización del conflicto social y los datos de las encuestas que evidenciaban un aumento de la desconfianza en las instituciones y una menor valoración positiva sobre la democracia. Esto se originaba por la persistencia de la desigualdad y de la exclusión social en una explícita situación de corrupción.

El segundo se encontraba ligado a la representación política. En parte, los partidos políticos sufrían una inocultable crisis que provocaba en muchos casos su fragmentación, lo que provocaba que la ciudadanía perdiera la confianza, a la vez que volvía más débil y difícil la identificación con ellos. Ello generó como consecuencia la volatilidad y la fragmentación, así como una banalización de los partidos políticos tradicionales.

Asimismo, apareció con frecuencia el fenómeno de candidatos sin partido o de candidatos que, aun teniendo partido, desarrollaban una campaña basada en la personalización.

Por último, todo esto sucedía en sociedades líquidas, en términos de Zygmunt Bauman, en las cuales las emociones desempeñan un papel notable y cuya acción política no coincide con instituciones construidas en la lógica del liberalismo político y de la democracia pluralista. Todo ese malestar y descreimiento de este particular tipo de sociedad se expresaba en una opinión pública sin confianza en las instituciones, retraída de lo público e insatisfecha con la propia democracia. Además, hay que tener en cuenta el rol de las nuevas tecnologías de la comunicación

(8) Se puede encontrar entre los primeros expositores de este tema a Mair (2015). También trata el tema Alcántara, específicamente sobre Latinoamérica.

y de la información como son las redes sociales para la expresión del malestar social.

La pandemia, a partir de marzo de 2020, agudizó este escenario. El Covid-19 tuvo un impacto cuádruple: el poder se concentró más en las presidencias; el Estado volvió a adquirir un papel que había casi perdido; la gente vivió en la incertidumbre y agudizó su desconfianza ante el poder, y el imperio de la virtualidad desvirtuó las viejas prácticas de acción colectiva, sustituyéndolas por otras novedosas en torno a las redes sociales, que monopolizaron la información y la capacidad de gestar relatos sobre el acontecer, así como el nuevo cariz que tuvo la gestión de los metadatos como impulsores tanto de propuestas políticas concretas como de la interpretación de la realidad (Alcántara, 2021).

Esto nos plantea que el síndrome de la democracia fatigada parece estar volviéndose crónico, lo cual podría ir llevando al sistema al agotamiento.

VI. Reflexiones finales

Desde 2020, las faltas o carencias atribuibles a los estados se hicieron evidentes por diversos motivos y, ante la evolución de los acontecimientos, se refieren a la existencia de crisis sanitaria, a la vez que económica y de la información.

Las estructuras de los Estados nacionales se muestran insuficientes para satisfacer las demandas de la sociedad frente a las consecuencias que cada una de esta crisis. Allí donde la estructura del estado se cuestiona e inmediatamente se advierte el reclamo de la sociedad ante las falencias en el cumplimiento de las funciones asignadas y de varias otras que se añaden a las tradicionales.

Evidentemente, la democracia basada en la división de poderes es el sistema imperante en la mayor parte del mundo occidental. Cabe evaluar si, en la actualidad, la democracia representativa alcanza a garantizar no solo la periódica elección de representantes sino también la participación de la ciudadanía y el Estado de derecho. Asimismo, cabe preguntarse y examinar si la división de poderes estatuida por las normas es siempre respetada por los gobiernos de turno.

Así, la revisión del significado del término democracia y sus diversas adjetivaciones pretende contribuir a transitar escenarios donde los cuestionamientos cedan paso a la certeza y donde la fatiga del ejercicio democrático no haga peligrar las virtudes de la democracia.

Al decir de Bobbio, existe un contenido mínimo del Estado democrático, es decir, los derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia,

elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base en el principio de mayoría, de cualquier manera, siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno (Bobbio, 1993, p. 29).

VII. Bibliografía

Alcántara Sáenz, M. (2019). Los partidos políticos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso en América Latina. *Derecho Electoral*, segundo semestre, N° 28, DOI 10.35242/RDE_2019_28_1.

Alcántara Sáenz, M. (2021). De la fatiga al agotamiento democrático en América Latina. *Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/de-la-fatiga-al-agotamiento-democratico-en-america-latina/> [Fecha de consulta: 20/05/2022].

Alcántara Sáenz, M. (2021). La política en América Latina en tiempos de Pandemia. En IDEA internacional, *La democracia en el momento actual* (pp. 51-70). Recuperado de <http://rinedtep.edu.pa:8080/bitstream/handle/123456789/477/Libro%20LDMA%20modificaopdf?sequence=3&isAllowed=y> [Fecha de consulta: 20/05/2022].

Bauman, Z. (2011). *En busca de la política*. Buenos Aires: FCE.

Bilal, A. (2021). *Guerra híbrida: nuevas amenazas, complejidad y 'confianza' como antídoto*. Recuperado de <https://www.infogate.cl/2021/12/06/guerra-hibrida-nuevas-amenazas-complejidad-y-confianza-como-antidoto/> [Fecha de consulta: 22/05/2022].

Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: FCE.

Bottoni, S. (2019). *Orbán. Un déspota in Europa*. Salerno Editrice.

Corell, A. (2022). *Las pizarras del inmunólogo Alfredo Corell para entender la viruela del mono, sus síntomas y evolución*. Recuperado de https://www.antena3.com/noticias/salud/pizarras-inmunologo-alfredo-corell-entender-viruela-mono-sus-sintomas-evolucion_20220522628a9e15657c6b000103be55.html [Fecha de consulta: 22/05/2022].

Chesterton, G. K. (2008). *El hombre eterno*. Madrid: Ediciones Cristiandad.

Dahl, R. (2004). La democracia. *PosData 10*, diciembre (pp. 11-55).

Dahrendorf, R. (2005). *En busca de un nuevo orden, Una política de la libertad para el siglo XXI*. España: Paidós.

Diéguez, G. (2022). *La pandemia del COVID-19: cuatro reflexiones en torno al rol del Estado y las capacidades de gestión pública*. Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/la-pandemia-del-covid-19-cuatro-reflexiones-en-torno-al-rol-del-estado-y-las-capacidades-de-gestion-publica/> [Fecha de consulta: 20/05/2022].

Filgueira, F. (2020). América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social. *Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona: Paidós.

ILPES, CEPAL (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*. Recuperado de <https://crp-ilpes.cepal.org/18/es/documentos/instituciones-resilientes-recuperacion-transformadora-pospandemia-america-latina-caribe>

ISM-UNFPA (2021). *Impacto de COVID-19 en las fronteras del MERCOSUR y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes*. Asunción: Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y Fondo Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Keohane, R. (2012). *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman Classics in Political Science.

Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.

Malamud, C. y Núñez, R (2021). La crisis de la democracia en América Latina 2019-2021. *ARI* 88/2021, 28/10/2021, Real Instituto Elcano. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021/> [Fecha de consulta: 19/05/2022].

Messner, D. (1999). La transformación del Estado y la Política en el proceso de globalización. *Nueva Sociedad* (pp. 71-91).

Negro, S. (2021). *Quo Vadis?* N° 2. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-acuerdo-mercosur-ue/publicaciones.php>

Nueva Sociedad (2021). *¿Cómo construyó Viktor Orbán la «democracia iliberal» en Hungría? Entrevista a Stefano Bottoni*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/Orban-Hungria-iliberalismo/> [Fecha de consulta: 20/5/2022].

Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Pons Rafols, X. (2020). La covid-19, la salud global y el derecho internacional: una primera aproximación de carácter institucional. *REEI*, N° 39, junio 2020. DOI: 10.17103/reei.39.06, p. 4.

Project Universidad de Oxford, Blavatnik School of Government (2020-2022). Recuperado de <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker> [Fecha de consulta: 18/05/2022].

Velásquez, G. (2020). *Las reformas de la Organización Mundial de la Salud en la época de COVID-19, Documento de investigación 121*. Recuperado de https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/11/RP-121_ES.pdf

Zakaria, F. (1998). *El surgimiento de las democracias no liberales*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-surgimiento-de-las-democracias-no-liberales/> [Fecha de consulta: 20/03/20].

Fecha de recepción: 31-03-2022

Fecha de aceptación: 01-09-2022