

LA DEMOCRACIA EN RIESGO. UN ESTUDIO DE LAS TENSIONES QUE ENFRENTA EL SISTEMA POLÍTICO EN TIEMPOS DE COVID

Flavia FREIDENBERG*
Camilo SAAVEDRA HERRERA**

SUMARIO: I. *Introducción. De la democracia como sistema político.* II. *La crisis sanitaria.* III. *Las democracias y las no democracias del mundo frente al COVID-19.* IV. *La gestión gubernamental del COVID-19 y el respeto a los derechos en las democracias latinoamericanas.* V. *Conclusiones preliminares: los déficits de las democracias.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN. DE LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA POLÍTICO¹

En las últimas décadas, la democracia se ha extendido en un gran número de países como el “único juego posible en la ciudad” (Linz, 1987). Esta idea, que genera consenso entre las élites políticas, intelectuales y ciudadanía, traspasa fronteras, culturas, y tradiciones políticas. Personas de países muy diversos entre sí, de distintos continentes, comparten la premisa de que la democracia es la mejor manera de resolver tomar decisiones colectivas en las complejas sociedades contemporáneas y la convicción de que celebrar elecciones competitivas, cada cierto tiempo, con respeto a una serie de derechos y garantías plurales, contribuye a la convivencia ciudadana dado que estas se han

* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>.

** Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3247-0376>.

¹ Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020. La misma forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#Observatorio-REFPOL), que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

convertido en el mecanismo central para canalizar los conflictos de manera pacífica entre los diversos actores sociales.²

El hecho de que ese gran número de países haya instaurado la poliarquía como sistema político³ es un proceso reciente en términos históricos y, a diferencia de un sector de la literatura que ha pensado ese camino de manera lineal y de constante progreso, la experiencia alerta de que en algunos momentos puede haber retrocesos y dificultades respecto a la vigencia de los derechos y a la manera en que se ejerce el poder.⁴ A pesar de la expansión de la tercera ola democratizadora⁵ en las últimas décadas aún existen gobiernos que ejercen el poder de manera no democrática.⁶ De ese modo, cuando el mundo se enfrentó a la pandemia del COVID-19 en el primer semestre de 2020, había democracias y dictaduras que debieron gestionar una de sus mayores crisis sanitarias del último siglo mientras había un fuerte debate sobre la salud de las democracias.⁷ Detrás de esa

² Levitsky, Steven y Way, Lucan, “The Myth of Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, vol. 26, 2015, pp. 45-58, disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007>.

³ Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.

⁴ Siguiendo a Dahl (1971), un régimen político poliárquico debe cumplir con una serie de condiciones: a) las autoridades públicas llegan a sus cargos por medio de elecciones; b) las elecciones son libres, limpias y competitivas; c) el sufragio es universal; d) todo el que quiere votar puede hacerlo; e) todo el que quiere participar como candidato/a puede hacerlo; f) existe libertad de expresión y de asociación; g) hay acceso a diversos medios de comunicación de masas; h) existe confianza en el proceso electoral y la permanencia de las libertades; i) se respetan los periodos que duran los mandatos, y j) el árbitro que organiza las elecciones lo hace de manera imparcial.

⁵ Huntington, Samuel, *La tercera ola de democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1991.

⁶ A diferencia de los sistemas democráticos, los no democráticos se caracterizan por la concentración del poder en pocas personas (un único líder, un grupo, una organización, un partido); por la personalización de la autoridad (efectiva como simbólica); por un acceso arbitrario, difícil, selectivo a los medios y recursos públicos; por la adopción sistemática de decisiones públicas a favor de un mismo grupo y por la inestabilidad de las normas legales y la arbitrariedad en su interpretación. De acuerdo con la edición más reciente del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem), 87 de 179 países analizados contaban en 2019 con sistemas democráticos, una cifra equivalente al 48.6%. Véase Coppedge, Michael *et al.*, “V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v10”, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, Gotemburgo, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdemds20>.

⁷ La discusión en la política comparada giraba en torno de pesimistas y optimistas. Mientras unos consideran a la democracia de manera optimista, centrados en la dimensión electoral, entonces la evidencia empírica no permitía sostener la idea de recesión democrática (Levitsky, Steven y Way, Lucan, *op. cit.*). Por el contrario, la definición electoral resultaba insuficiente cuando se le incorporaban otras dimensiones relacionadas con cómo se gobierna (Diamond, Larry, “Breaking Out of the Democratic Slump”, *Journal of Democracy*, vol. 31, núm. 1, 2020); con las capacidades estatales, el imperio de la ley, el *accountability* horizontal, la vigencia de una sociedad civil pluralista y cultura de la tolerancia, entre otros. La disputa

discusión subyace una disputa añeja, que se presenta con renovada intensidad acerca de lo que la democracia debe ser y efectivamente es. De esta manera, dependiendo lo que se observe, uno será más o menos optimista o más o menos pesimista.⁸

En ese escenario lo que interesa a los estudiosos del poder tiene que ver con cómo los sistemas democráticos y no democráticos toman decisiones en momentos de crisis. En el marco de ese debate, la gestión de la crisis de la pandemia por el COVID-19 ha generado desafíos a gobernantes y a instituciones políticas. ¿Cómo resolver los dilemas que supone la crisis sanitaria respetando los derechos humanos y las diferencias de visiones respecto a cuáles son las mejores decisiones para todos? ¿Qué diferencias ha habido en la manera en que los gobernantes han gestionado la crisis según fuera el tipo de sistema político, es decir, los países democráticos han gestionado la pandemia mejor que los no democráticos? Entre aquellos países que ya eran democráticos antes de la crisis, ¿la gestión de la pandemia ha supuesto avances o retrocesos en términos de respeto a los derechos humanos, libertades o equilibrio entre poderes? ¿En qué medida la gestión de la crisis contribuye a echar luz en el debate sobre la salud de la democracia?

Todos estos interrogantes conducen al objetivo de esta investigación que trata de evaluar en qué medida el tipo de sistema político incide en las decisiones que se toman para hacer frente a la gestión de la pandemia al mismo tiempo que se explora si una vez que se cuenta con un sistema político democrático, situaciones de crisis dramáticas, supone cambios (avances o retrocesos) en términos de derechos en dichos sistemas. Si bien no sorprende que en sistemas totalitarios los líderes quieran concentrar el poder y manipular las instituciones para restringir derechos y libertades, uno esperaría que en los sistemas democráticos la situación fuera diferente y que aún en

se daba entre conceptos, teorías y adjetivos —electoral, liberal, participativa, deliberativa, radical, popular, minimalista— pero también entre métodos, observaciones y datos (Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, “La democracia en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, vol. 30, núm. 1, julio de 2020).

⁸ Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*

El argumento principal de los sectores pesimistas se basa en el declive, desafección o insatisfacción de la ciudadanía con la democracia. Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Latinobarómetro, el apoyo hacia democracia en la región se redujo en promedio en más de diez puntos porcentuales. Los datos de este ejercicio demoscópico pueden consultarse en: Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro. Banco de datos, Santiago de Chile, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Para un ejercicio diacrónico de carácter global véase: Foa, R.S. *et al.*, *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*, Cambridge, Centre for the Future of Democracy, 2020, disponible en: https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020_nYqQWi0.pdf.

sistemas que enfrentan crisis desafiantes los gobernantes se esfuercen por respetar los derechos humanos y las libertades de la ciudadanía.

El argumento del capítulo sostiene que las democracias y las no democracias han gestionado de manera similar la pandemia del COVID-19, en particular, en materia de decisiones relacionadas con el confinamiento y las políticas de salud, aunque parece haber diferencias en la generación de políticas específicas para paliar los efectos económicos de la pandemia. Aún cuando no se han observado en el corto tiempo diferencias significativas en la gestión sanitaria de la pandemia entre países democráticos y no democráticos, existen signos de alerta sobre lo que podría ocurrir en el largo plazo, particularmente en países que han vivido en los últimos tiempos procesos de deterioro democrático, así como en aquellos que cuentan con menos posibilidades para instrumentar políticas estatales que contribuyan a paliar las consecuencias económicas de la pandemia.

El capítulo se divide en cuatro partes. Primero, se presentan las características básicas del contexto de crisis sanitaria mundial que enfrentaron los países en el primer semestre de 2020. Segundo, se evalúa en qué medida el tipo de sistema político presenta diferencias respecto a la gestión de la crisis sanitaria en el mundo. Tercero, se analizan las tensiones que se han dado en los países democráticos respecto a la vigencia de los derechos humanos, las libertades y las relaciones entre poderes. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones preliminares respecto a los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos.

Con la intención de evaluar las respuestas gubernamentales se emplea la Base de Datos realizada por más de 100 personas en el marco del proyecto Coronavirus Government Response Tracker (CGRT por sus siglas en inglés), coordinado por un grupo de académicos de la Universidad de Oxford sobre las respuestas gubernamentales a la pandemia a partir del primero de enero de 2020.⁹ La información de esa fuente es complementada con la versión más reciente de la base de datos del proyecto V-Dem, *Varieties of Democracy*, coordinado por investigadores de diferentes países y cuya sede es la Universidad de Gotemburgo. Además, la evaluación utiliza de manera cualitativa informes de organizaciones de derechos humanos y la revisión de noticias de periódicos.

⁹ Véase: Hale, Thomas et al, Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Oxford, Blavatnik School of Government, 2020, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>. Agradecemos a esas personas e instituciones la generosidad de hacer públicos, descargables y reutilizables los datos compilados por sus respectivos equipos de investigación. Información utilizada bajo licencia Creative Commons Attribution CC BY.

II. LA CRISIS SANITARIA

El epicentro de la pandemia fue Wuhan, la capital de la provincia de Hubei y la ciudad más poblada de la regional central de China continental.¹⁰ La peculiaridad de los síntomas y el aumento de casos propició que, el penúltimo día de 2020, la Comisión de Salud de la ciudad emitiera una alerta sanitaria. Al día siguiente, esas autoridades notificaron a la oficina local de la Organización Mundial de Salud (OMS) lo que ocurría en la ciudad. Tras esta situación, las autoridades de Wuhan determinaron poner la ciudad bajo cuarentena, inaugurando así un ciclo restricciones severas a la movilidad que se ha diseminado paralelamente a la enfermedad.¹¹

La preocupación por la propagación de la enfermedad alcanzó su primer momento crítico a nivel internacional el 30 de enero cuando la OMS, tras emitir 10 reportes situacionales, enviar una misión especial e identificar casi 8 mil casos en 18 países, declaró al COVID-19 como “emergencia sanitaria de preocupación internacional”.¹² No obstante, la enfermedad con-

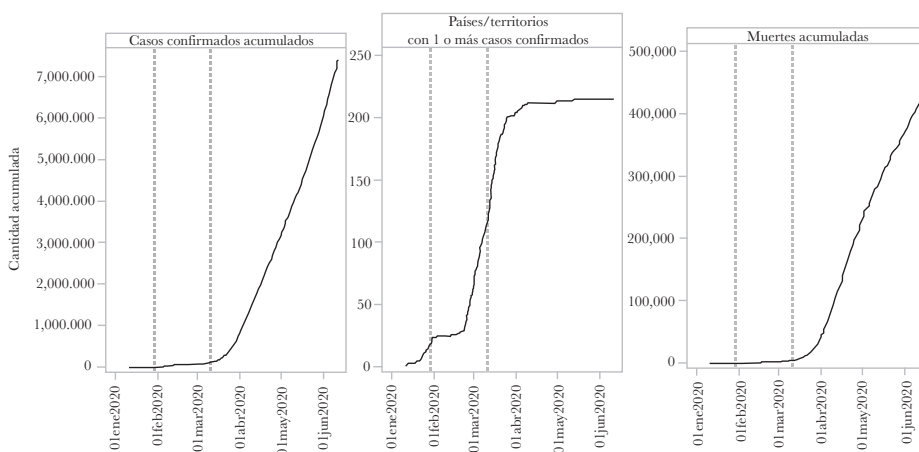
¹⁰ Aunque inicialmente se pensó que el primer brote surgió entre personas que visitaron el mercado de mariscos de Wuhan en la segunda quincena de diciembre, estudios posteriores consideran que el “paciente cero” pudo ser un adulto mayor que presentó síntomas a inicios de ese mes o un hombre de 55 años que enfermó a mediados de noviembre. Véase: Cohen, Jon, “Wuhan Seafood Market May not be Source of Novel Virus Spreading Globally”, *Science*, 26 de enero de 2020, disponible en: <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/wuhan-sea-food-market-may-not-be-source-novel-virus-spreading-globally>; Duarte, Fernando, “Who is «Patient Zero» in the Coronavirus Outbreak?”, *BBC Future*, 23 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/future/article/20200221-coronavirus-the-harmful-hunt-for-covid-19s-patient-zero>; Huang, Chaolin *et al.*, “Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China”, *The Lancet*, vol. 395, núm. 10223, febrero de 2020, disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30183-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30183-5/fulltext); Ma, Josephine, “Coronavirus: China’s First Confirmed COVID-19 Case Traced back to November 17”, *South China Morning Post*, 13 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>.

¹¹ El 13 de enero el gobierno de Tailandia detectó el primer caso en su territorio. El gobierno japonés hizo lo mismo dos días después y cinco más tarde lo siguió el de Corea del Sur. El 20 de enero, cuando existían 278 casos confirmados en el país, la Comisión Nacional de Salud de China instauró un grupo de trabajo para atender el problema sanitario y comenzó a publicar datos oficiales. Las autoridades de Hubei y otras provincias fueron las primeras en emular a Wuhan en un contexto en el que era especialmente importante mitigar el impacto del Chunyun, el periodo de 40 días en que se realizan las festividades del año nuevo, que, en 2020, conforme al calendario gregoriano, inició el 10 de enero. Véase: Wu, Jin *et al.*, “How the Virus Got Out”, *The New York Times*, 22 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/22/world/coronavirus-spread.html>.

¹² Organización Mundial de la Salud, Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nue-

tinuó propagándose rápidamente, provocando no solo un aumento en el número de personas contagiadas y fallecidas, sino una dispersión territorial aún más veloz. La gráfica 1 compara la evolución mundial de los casos confirmados, las muertes y los países, territorios o áreas en las que se ha identificado al menos una persona como portadora del coronavirus.

GRÁFICA 1
Propagación mundial del COVID-19 (11 de enero-12 de junio de 2020)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la OMS (disponible en: <https://data.humdata.org/dataset/coronavirus-covid-19-cases-and-deaths>) [fecha de consulta: 12 de junio de 2020].

NOTA: Las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

Cuarenta días después de la declaración de emergencia sanitaria existían 118 mil casos confirmados y la enfermedad había alcanzado más de la mitad de las unidades territoriales en las que la cartografía de la OMS divide al mundo. Ese día, ante la vertiginosa propagación de la enfermedad, la Organización declaró al COVID-19 como pandemia.¹³ Este segundo punto de inflexión llevó a la adopción de medidas estrictas por parte de los gobiernos

vo coronavirus (2019-nCoV), 30 de enero de 2020, disponible en: [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

¹³ Organización Mundial de la Salud, Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Situation Report-51, 11 de marzo de 2020, disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10.

del mundo, lo cual generó profundas consecuencias sociales y políticas que continúan multiplicándose de manera simultánea a la pandemia y a las propias respuestas gubernamentales.

III. LAS DEMOCRACIAS Y LAS NO DEMOCRACIAS DEL MUNDO FRENTE AL COVID-19

Democracias y no democracias han gestionado de manera similar la pandemia del COVID-19. La evidencia disponible revela que no ha habido diferencias de cómo atajar la crisis según el tipo de sistema político. Desde enero de 2020, el número de países cuyos gobiernos han instrumentado medidas para hacer frente a la pandemia ha crecido de manera sostenida.¹⁴ A la luz de la información sistematizada por el equipo de la Universidad de Oxford, esas medidas tendieron a ser cada vez más severas durante los primeros meses de la pandemia y si bien en las semanas de mayo/junio se han flexibilizado en algunos de los países asiáticos y europeos, donde la enfermedad llegó más temprano, aún quedan países que están implementando decisiones para atajar la pandemia.

La sistematización del proyecto Coronavirus Government Response Tracker está conformada por 17 indicadores relacionados con las decisiones que los gobiernos de 160 países han adoptado para hacer frente a la pandemia.¹⁵ La base de datos disponible se encuentra en formato longitudinal, es decir, registra información diaria para cada país desde el 1 de enero y hasta el 12 de junio de 2020. La base de datos incluye además cuatro índices calculados a partir de los 17 indicadores compilados por el proyecto: 1) Índice de Respuestas Gubernamentales (Government Response Index); 2) Índice de Confinamiento y Salud (Containment and health index); 3) Índice de Severidad (Stringency Index), y 4) Índice de Apoyo Económico

¹⁴ Las medidas que tomaron los gobiernos nacionales han sido de muy diversa índole e involucrado confinamientos obligatorio o recomendados, aplicación masiva de pruebas, construcción de unidades hospitalarias, restricciones a la circulación, apoyos económicos en efectivo o en especie, incentivos fiscales, entre otros.

¹⁵ Los 17 indicadores se organizan en tres grupos: 1) cierres y confinamientos, integrados por información sobre cierres escolares, de centros de trabajo y transporte público, cancelación de eventos, restricciones a reuniones y viajes internos e internacionales; 2) medidas económicas, que registra datos sobre la creación de políticas de apoyo salarial, asistencia a hogares en el pago de deudas y contratos, estímulos fiscales y provisión de ayuda de otros países, y 3) medidas sanitarias, entre las que se incluye la difusión de campañas de información, políticas de aplicación de pruebas y contacto, e inversión de corto plazo en atención médica y vacunas. Véase: Hale, Thomas *et al.*, "Variation in Government Responses to COVID-19", junio de 2020, disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v6.0.pdf>.

(Economic Support Index). Los índices están contruidos en base de 0 a 100 y, dado que tienen como objetivo brindar una medición que capture la intensidad de las medidas gubernamentales poniendo énfasis en diferentes aspectos, son útiles para esta investigación pues permiten realizar comparaciones entre países y en el tiempo.

Dado que el Coronavirus Government Response Tracker no busca —al menos hasta ahora— ponderar los datos en función de los sistemas políticos, fue necesario recurrir a la más reciente edición de la base de datos del V-Dem, la cual incluye diversas mediciones sobre el tema. La medición que específicamente se seleccionó para el análisis fue la que se denomina Regimes of the World (The RoW Measure), una medición ordinal que distingue cuatro tipos de regímenes: autocracias cerradas, autocracias electorales, democracias electorales y democracias liberales. Para facilitar la comprensión de los resultados se recodificó esa medición a fin de contar con datos que permitieran distinguir de manera binaria entre regímenes no democráticos (autocracias cerradas y electorales) y democráticos (democracias electorales y democracias liberales). Posteriormente, se introdujeron los valores correspondientes a 2019 de la nueva variable dicotómica a la base sobre respuestas gubernamentales al COVID-19.¹⁶

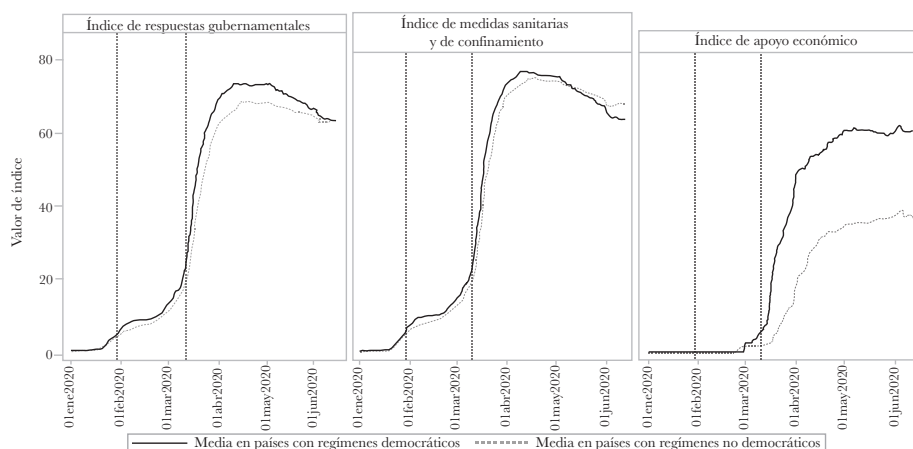
La gráfica 2 plasma los valores medios de tres de los cuatro índices del Coronavirus Government Response Tracker en función de la categorización binaria de los países de acuerdo al régimen político.¹⁷ De su evaluación se aprecia, primero, un incremento sostenido en la media diaria del Índice de Respuestas Gubernamentales, el cual se intensifica a partir del 11 de marzo en que se declaró la pandemia y luego cae a partir de mayo y más aún durante junio. El segundo aspecto destacable de la revisión de esta medida que, por estar contruida a partir de 13 de 17 indicadores es la medición más general del proyecto, son las limitadas diferencias que se observan en las trayectorias de los países con y sin regímenes democráticos. El contraste más importante es, en todo caso, la mayor intensidad en el aumento

¹⁶ Una vez concluido este ejercicio se contó con un instrumento con información de 163 países, no de los 176 incluidos en la base descargable del Coronavirus Government Response Tracker pues en 13 casos no fue posible vincular la información de esa fuente a V-Dem 10. Esto fue así porque esos casos hacían referencia a territorios que no forman parte de la base de V-Dem 10 debido a que no son propiamente países independientes.

¹⁷ El Índice de Severidad no se incluyó en el análisis porque, al estar basado en 11 de los 13 indicadores que se emplean en el de Respuesta Gubernamental, su información se traslapa con la que brinda esta segunda medición. Para conocer los indicadores considerados en cada uno de los cuatro índices véase el libro de códigos del Coronavirus Government Response Tracker que se encuentra disponible en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md>.

y disminución de la media correspondiente a los regímenes democráticos que, sin embargo, se empata prácticamente con la relativa a los regímenes no democráticos en los últimos días del periodo analizado.

GRÁFICA 2
Respuestas gubernamentales al COVID-19 por fecha y clase de régimen
(1o. de enero-12 de junio de 2020)



FUENTE: Elaboración propia con información del Coronavirus Government Response Tracker (disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>) y del V-Dem 10 (disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>).
NOTA: Las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

El análisis del Índice de Medidas Sanitarias y de Confinamiento arroja resultados semejantes pues, como se aprecia en el cuadrante central de la misma gráfica 2, la trayectoria general de la media se caracteriza también por un veloz incremento y luego por una disminución paulatina en mayo y el primer tercio de junio. En este segundo índice, además, las diferencias en las trayectorias en los dos grupos de países son aún menos notorias debido a que esta medición contempla únicamente medidas sanitarias y de confinamiento, dejando otro temas que sí están contemplados en el primero. Los datos relativos al Índice de Apoyo Económico facilitan la comprensión de ese contraste pues, como se observa en el cuadrante derecho de la gráfica, las trayectorias de las medias de los regímenes democráticos y no democráticos sí son muy diferentes al de los dos anteriores. En ambos casos se observa un aumento brusco durante la segunda quincena de abril y luego gradual a partir de mayo.

Sin embargo, los valores de los regímenes democráticos son significativamente más altos que los de los no democráticos. Dicho de otro modo, mientras que en materia de confinamiento y salud no parece haber diferencias contundentes por clase de régimen, esto sí ocurre en lo referente a la generación de política para paliar los efectos económicos de la pandemia. Y esto bien puede estar ocurriendo por la geografía y la temporalidad de la diseminación de la pandemia que en sus inicios afectó a muchos de los países que cuentan con ingresos altos y que están gobernados de manera democrática. No obstante, la información con que se cuenta resulta todavía parcial y permite elaborar hipótesis más que construir explicaciones.

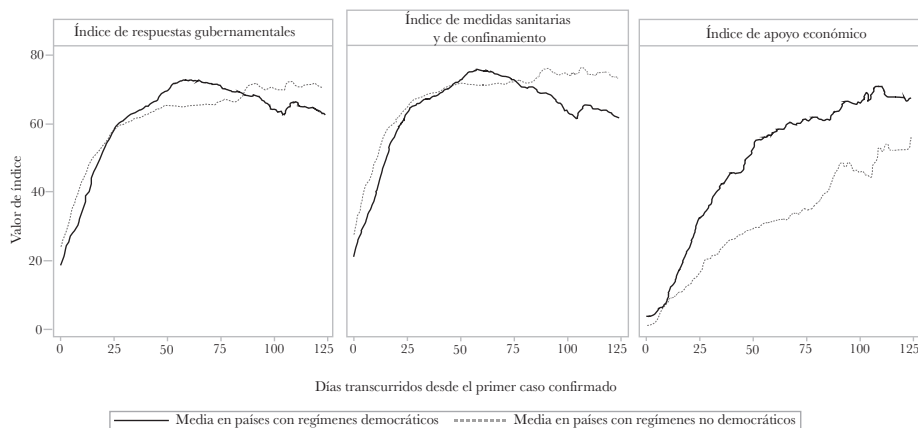
Ciertamente, extraer inferencias causales y concluyentes sobre un fenómeno en curso es una cuestión profundamente compleja. Con todo, es posible señalar dos conjeturas adicionales que pueden servir para comprender lo que ha ocurrido en el corto plazo. La primera es que las semejanzas en las medidas adoptadas en países democráticos y no democráticos parecen estar asociadas a parámetros comunes generados en el contexto de un proceso de carácter mundial y prácticamente simultáneo. Esto luce particularmente claro en el caso de las medidas sanitarias y de confinamiento pues su construcción ha sido realizada, en mayor o menor medida, bajo la influencia de ideas y conocimientos especializados, incluidas las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. En muchos países, las personas portadoras de esas ideas y conocimientos han gozado de influencia en los procesos nacionales de toma de decisión y en ello ha sido igualmente fundamental la pertenencia de esas personas a redes internacionales de conocimiento.

La segunda conjetura está estrechamente relacionada con la anterior y plantea que los líderes políticos y élites gobernantes se han decantado estratégicamente por instrumentar políticas basadas en directrices internacionales con la intención de reducir los costos de un eventual mal manejo de la crisis sanitaria. Aunque ambas conjeturas podrían ayudar a comprender las semejanzas en las políticas para atender la emergencia sanitaria, no necesariamente sirven para vislumbrar lo que habrá de ocurrir en el largo plazo. ¿Qué resulta posible evidenciar entonces a partir de la información disponible?

La perspectiva sistemática que se ha empleado en esta sección permite identificar algunos signos que anticipan los contrastes que podrían darse entre los regímenes democráticos y no democráticos. Esos signos son visibles en la gráfica 3, que utiliza los tres índices examinados previamente solo que en esta fase de la investigación se analiza su trayectoria en fun-

ción de los días transcurridos a partir del primer caso confirmado en cada país y no de la fecha calendario como se realizó de manera previa. La idea detrás de esta segunda estrategia analítica no trata de revisar las dinámicas en el tiempo sino explorar si, en contextos semejantes, los países con uno u otro tipo de sistema político tendieron a instrumentar medidas similares.

GRÁFICA 3
Respuestas gubernamentales al COVID-19 en los 125 días transcurridos a partir del primer caso confirmado por clase de régimen



FUENTE: Elaboración propia con datos del Coronavirus Government Response Tracker (disponibles en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>) y del V-Dem 10 (disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>).

NOTA: Las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

El primer aspecto a destacar son las diferencias que se observan en las medias en los índices de Respuestas Gubernamentales y de Medidas Sanitarias y de Confinamiento de los países democráticos y no democráticos. En el caso del primer índice, los países democráticos presentan una tendencia decreciente a partir del día 75; en cambio, la trayectoria de los no democráticos se caracteriza por sus oscilaciones en niveles superiores a los democráticos. El contraste es mayor en el segundo índice pues el declive en las democracias inicia antes, alrededor del día 55, en tanto que en los países que no cuentan con este clase de régimen no ocurre así. De hecho, en este índice la brecha en las tendencias de uno y otro grupo es mayor.

La segunda cuestión que vale la pena resaltar es algo que ya se había anticipado al analizar la gráfica 2: el contraste sobresaliente en la tendencias relacionadas con la instrumentación de medidas de apoyo económico. En ese sentido, las democracias destacan por la trayectoria ascendente en el índice correspondiente, el cual alcanza niveles ampliamente superiores a los relativos a los países no democráticos. Cuando se observan en conjunto los datos de la gráfica 3, resulta evidente que la tendencia en los países democráticos ha sido la de endurecer las medidas sanitarias y de confinamiento para luego disminuir su intensidad y acompañarlas de políticas de carácter económico. En cambio, la tendencia en los no democráticos ha ido hacia una mayor duración de las medidas de confinamiento y salud y una menor intensidad en las decisiones públicas relacionadas con la economía.

Los datos del Coronavirus Government Response Tracker hacen posible contar con una visión sistemática que, al conjuntarse con los datos del V-Dem, facilita la comparación entre democracias y no democracias a lo largo del tiempo. Sin embargo, la naturaleza cuantitativa de la información dificulta comprender las especificidades de cada país, incluidos los mecanismos que algunos gobernantes han utilizado para reforzar sus poderes en el contexto de la crisis, restringir aún más las libertades, vigilar a la ciudadanía o dar poderes indefinidos a los presidentes donde se ha buscado “mantener la estabilidad del régimen”. En nombre de la gestión de la crisis en diversos países no democráticos se han perseguido activistas, periodistas o ciudadanos/as que querían alertar sobre la pandemia y divulgar datos sobre el número de casos contagiados u hospitalizados, entre otros (Tailandia, China); se ha expulsado a periodistas extranjeros por cuestionar los conteos de los casos (Egipto); se ha censurado y eliminado información publicada sobre la pandemia (Tailandia; China); se han creado sistemas de vigilancia intrusiva (China),¹⁸ se han aumentado los poderes del presidente para que pueda gobernar por decreto indefinidamente, sin ninguna supervisión parlamentaria (Hungría) o para tener poderes de

¹⁸ En China se pusieron en práctica sistemas de vigilancia intrusiva con una serie de medidas de seguridad como la de exigir escanear un código QR, escribir el nombre y número de identificación, temperatura e historial de viajes al entrar a un apartamento o al lugar de trabajo. Las personas deben contar con ese pasaporte que les permite movilizarse ... o no. La implantación del sistema de “Código de Salud” (Health Code) ya es casi una realidad: los usuarios se inscriben a plataformas *on line* y estas les asignan uno de los tres códigos de color en función de su historial de viaje, el tiempo que pasaron en puntos críticos de brotes y la exposición a posibles portadores del virus. De lo que diga el software depende que las personas pueda moverse de un sitio a otro.

emergencia ilimitados (Filipinas).¹⁹ En muchos de esos países los presidentes autócratas buscaron recrear la figura del “hombre fuerte” empleando el relato de salvadores del mundo que estaban librando un gran guerra contra un virus poderoso.²⁰

IV. LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DEL COVID-19 Y EL RESPETO A LOS DERECHOS EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

La crisis del COVID-19 encontró a los países de América Latina en medio de una discusión sobre la salud de la democracia. Aún cuando la evaluación de los últimos cuarenta años en la política latinoamericana evidencia la resistencia de la democracia en términos comparados e históricos (gráfica 4), es cierto que algunos países enfrentaron en todo ese periodo altibajos con relación al respeto de los derechos políticos, el ascenso al poder de candidatos con actitudes autoritarias,²¹ la vigencia de prácticas informales (como el clientelismo, la corrupción, la compra de votos o el compadrazgo) y algunas interrupciones institucionales que han llevado a pensar en una cierta des-democratización.²²

En ese sentido, otro punto a evaluar en esta investigación tiene que ver con la manera en la que los gobernantes elegidos democráticamente en los países latinoamericanos gestionaron la pandemia y si, en ese contexto, ejercieron el poder democráticamente. Esta no es una cuestión menor. Una parte de la literatura (Mazucca, 2007; O'Donnell, 1994) ha llamado precisamente la atención respecto al déficit democrático de diversos gobernantes y han insistido en las diferencias entre acceder y ejercer el poder democráticamente.²³

¹⁹ Véase Frances Z. Brown *et al.*, “How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?”, *Carnegie Endowment for International Peace*, el 6 de abril de 2020, disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>.

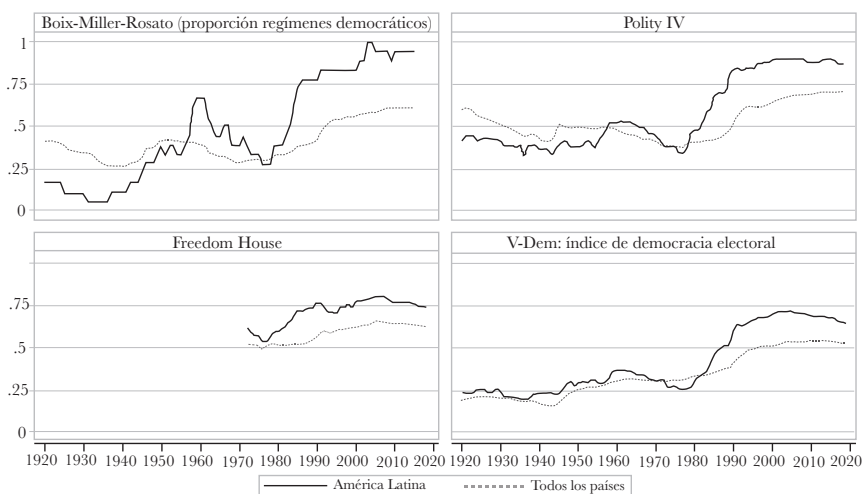
²⁰ Véase “Autocrats see Opportunity in Disaster”, *The Economist*, 23 de abril de 2020, disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster>.

²¹ Casas, Kevin, “La democracia en América Latina: mejor de lo que suena”. *The New York Times*, 28 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html>.

²² Tilly (2003) define a la des-democratización como el proceso en el que se dan retrocesos en los derechos centrales que definen a la democracia como sistema político.

²³ Estos son dos atributos básicos del régimen político pero diferentes entre sí. Se puede acceder al poder a través de elecciones pero no necesariamente ejercer el poder de manera democrática (O'Donnell, 1994; 2004).

GRÁFICA 4
Un siglo de democratización en América Latina y el mundo.
Media anual en cuatro mediciones (1920-2019)



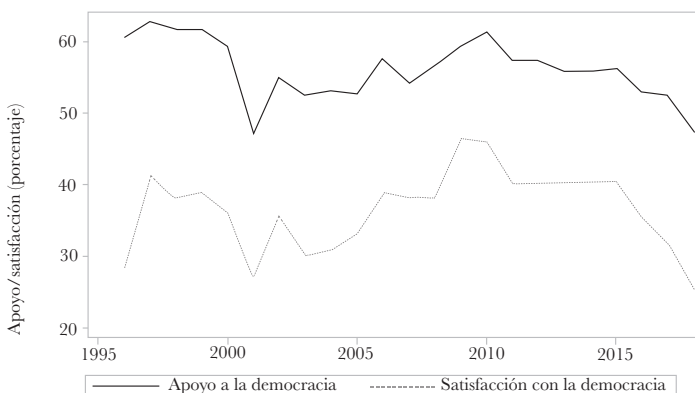
FUENTE: Elaboración propia con información de Boix, Miller y Rosato (2018) y V-Dem, versión 10 (Coppedge *et al.*, 2020).

NOTA: La gráfica muestra en el cuadrante 1 la proporción de regímenes democráticos conforme a la codificación de Boix, Miller y Rosato (2018); los cuadrantes 2 y 3 presentan la media anual de los valores de Freedom House y Polity IV (invertidos en el caso de la primera medición, y recalculados en escala 0 a 1 en el caso de ambas), y el 4 muestra la media anual de los cinco índices generales del V-Dem.

Los gobernantes debieron tomar decisiones críticas en un contexto de cada vez menor apoyo hacia la democracia e insatisfacción con su funcionamiento por parte de la ciudadanía.²⁴ En las encuestas los y las ciudadanas cada vez se manifiestan más distantes con el sistema político, como se puede identificar en la trayectoria de ambos indicadores a partir de 1996. La distancia en la dimensión afectiva de la democracia se ha profundizado en los 10 años más recientes, alcanzado niveles críticos (gráfica 5). La ciudadanía apoya cada vez menos la democracia, se manifiesta cada vez más insatisfecha con el régimen político e incluso, en 2018, expresa su mayor caída respecto a los periodos anteriores.

²⁴ Para evaluar el apoyo a la democracia se utilizó la pregunta: “Con cuál frase estás de acuerdo?” y la frase específica fue “La democracia es preferible sobre cualquier otra forma de gobierno”. Por su parte, el análisis de la satisfacción emplea la pregunta “¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?” (Latinobarómetro, 2018).

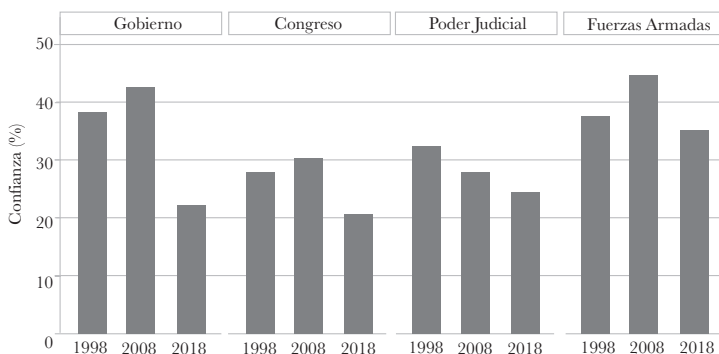
GRÁFICA 5
 La desafección democrática.
 Apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina (1996-2018)



FUENTE: Elaboración propia con información del Latinobarómetro.

NOTA: Los datos muestran la media anual del porcentaje de personas entrevistadas por el Latinobarómetro en cada país que señalaron apoyar mucho o algo la democracia, o estar muy o algo satisfecha con ella.

GRÁFICA 6
 La (des)confianza en las instituciones.
 Confianza en el Gobierno, el Congreso, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas (1998, 2008, 2018)



FUENTE: Elaboración propia con información del Latinobarómetro.

NOTA: Los datos muestran la media anual del porcentaje de personas entrevistadas por el Latinobarómetro en cada país que señalaron tener mucha o algo de confianza en las instituciones señaladas en la Gráfica.

En ese contexto, además, la ciudadanía desconfía de las instituciones que debieron tomar las decisiones más dramáticas frente a la crisis (Gobierno, Congreso, Poder Judicial, e incluso Fuerzas Armadas). Si bien esto no es algo nuevo, ya que desde la década de 1990 la confianza ha ido disminuyendo cada vez más (gráfica 6), que la ciudadanía desconfíe de las instituciones que deben garantizar su seguridad sanitaria implica un factor agregado que pone en riesgo a la comunidad. La percepción negativa que la ciudadanía tiene hacia la democracia y sus instituciones supone por tanto un riesgo importante dado que la supervivencia de la democracia no solo depende de la construcción y el fortalecimiento de reglas, autoridades y procedimientos; del estilo del ejercicio del poder de los gobernantes sino también de la socialización y valoración subjetiva de los procesos políticos por parte de la ciudadanía.²⁵

1. *Estado de emergencia*

En ese escenario de descontento y crisis de la democracia, la respuesta más común de los gobiernos latinoamericanos en plena crisis de gestión del COVID ha sido el uso de facultades de excepción para legitimar las decisiones que se fueron tomando frente a la crisis sanitaria. Unos 15 países declararon por decreto ejecutivo el “Estado de excepción”, acompañando esta decisión con “sacar el ejército a las calles” para poder garantizar que se cumplan las medidas de emergencia (como en Perú, Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina, República Dominicana, El Salvador, entre otros).²⁶ Un

²⁵ Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, *op. cit.*

²⁶ La mayoría de los presidentes emplearon mecanismos legales contemplados en la Constitución como el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 260/2020), donde se declara la Emergencia Sanitaria Nacional y el aislamiento obligatorio para los casos sospechosos o los que lleguen de otros países por 14 días en Argentina de 19 de marzo; el Decreto Ejecutivo No. 1107 que declara el Estado de Excepción y el toque de queda en Ecuador de 16 de marzo por 60 días; la declaración de Estado de Catástrofe en Chile por 90 días; los Decretos de Emergencia Sanitaria en Uruguay; el Decreto Ejecutivo No. PCM-021-2020 por 7 días en Honduras; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria No. 4192, de 12 de marzo por 19 días en Bolivia; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria No. 3456 por 15 días en Paraguay; los Decretos de Urgencia para declarar la “inmovilización social obligatoria” en Perú; el Decreto de Estado de Alarma No. 4160, por 30 días en Venezuela; el Decreto de Estado de Emergencia No. 417, por 30 días en Colombia; el Decreto de Estado de Emergencia Nacional No. 500 por 30 días en Panamá; el Decreto de Emergencia No. 593 por 30 días en El Salvador; el Decreto Gubernativo de Estado de Calamidad No. 6-2020 por 8 días en Guatemala; la Orden Ejecutiva de Declaratoria de Estado de Emergencia No. OE-2020-020 de 12 de marzo por 18 días en Puerto Rico; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria

caso diferente ha sido Costa Rica, donde no existe ninguna medida constitucional que permita declarar el toque de queda o situación de emergencia.²⁷ Los poderes ejecutivos también decretaron toques de queda, totales o parciales (por franjas horarias) para todo el país (Panamá, El Salvador, Ecuador) e incluso “zonas de exclusión militarizada” (como en la provincia de Guayas en Ecuador). El caso de El Salvador fue más allá, ya que el Presidente Bukele decretó de manera ejecutiva el confinamiento obligatorio para quienes estuvieran contagiados; usar la fuerza letal de las Fuerzas Armadas, el estado de emergencia máxima en las cárceles y el encierro total de los presos durante 24 horas, sin que puedan salir de sus celdas (Decreto Ejecutivo, 26 de abril de 2020).²⁸

Más allá de cuestionar el paraguas legal que cada gobierno empleó y de las diferencias de forma y contenido jurídico en función de las disposiciones legales de cada contexto, el problema que se percibe es el contenido detrás de esos instrumentos legales: limitar el acceso o ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de circulación, de reunión o la suspensión temporal de las elecciones y los derechos de participación política. La situación de tensión en algunos países ha sido de tal magnitud que ha llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a recomendar a los Estados que empleen el “enfoque de derechos humanos” en toda política, estrategia o plan de recuperación social que se implemente.

Si bien es cierto que una crisis como la generada por la pandemia requiere de medidas rápidas y eficientes, el respeto a los derechos humanos es una exigencia fundamental para cualquier sistema político que quiera llamarse democrático. En ese sentido, el hecho de que los legislativos no estén acompañando las decisiones que se toman desde los ejecutivos e incluso que en muchos casos los partidos de oposición no encuentren espacios para discutir las diferentes opciones a tomar, no ayuda a dotar de suficiente legitimidad a los procesos de toma de decisiones frente a la gestión política

No. 135-20 por 25 días en República Dominicana; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria por 30 días en Haití. En México, se resolvió por Acuerdo del Consejo de Salubridad General que hizo la Declaración de Emergencia Sanitaria por SARS-CoV2 (COVID-19) de 30 de marzo por 30 días en México.

²⁷ El gobierno de Costa Rica se limitó a condicionar la circulación con las medidas de restricción vehicular (identificación de números de placas que no circulan cada día), cerró los centros comerciales y espacios públicos y apeló a la voluntad de la ciudadanía (Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S, plazo de 14 días).

²⁸ También decretó la suspensión del pago de los servicios básicos y la entrega de un bono para las personas de los sectores más afectados.

de la pandemia.²⁹ Un caso extremo de tensión entre ejecutivo y legislativo se dio en El Salvador donde desde antes de la alerta roja por la pandemia, los diputados y diputadas se habían enfrentado al Presidente Bukele, quien incluso había decidido “militarizar” la Asamblea Legislativa como medida de presión frente al rechazo legislativo a su exigencia de emisión de deuda por 2.000 millones de dólares.³⁰

Si bien la experiencia respecto al funcionamiento del Legislativo ha sido diversa, la mayoría redujo su accionar y muchas de las agendas cruciales que se estaban discutiendo quedaron paralizadas. Los congresos debieron atender primero el hecho de que sus diseños institucionales no estaban preparados para situaciones de contingencia y menos para el funcionamiento remoto. En Chile, por ejemplo, hubo que reformar la Constitución para permitir las sesiones virtuales. Aún así, en Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han llegado a sesionar e incluso sancionar leyes de manera virtual o de manera mixta (una parte presencial y otros de manera virtual. Sin dudas, en situaciones críticas se requiere que todos los poderes del estado participen activamente en resolver la crisis, en particular, si lo que en el fondo está en juego son los derechos consagrados constitucionalmente y más aún en sistemas donde las democracias aún no están consolidadas y la tentación autoritaria suele ser una constante.³¹

Otra cuestión relevante tiene que ver con los conflictos multinivel que se han dado en algunos sistemas federales, donde además ha habido presidentes negacionistas (como Bolsonaro en Brasil). En ese caso, por ejemplo, las autoridades subnacionales (gobernadores y alcaldes) funcionaron de manera autónoma al gobierno federal, enfrentándose incluso con el Ejecutivo Federal, tomando sus propias medidas de contención frente a la pandemia e incluso decidiendo el aislamiento social con las fuerzas de seguridad al mando. En México también se dieron casos donde los gobiernos estatales

²⁹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución No. 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, el 10 de abril de 2020.

³⁰ Rodríguez, Luis Mario, “La COVID-19 contagia el Estado de derecho salvadoreño”, *Agenda Pública*, 13 de abril de 2020, disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/la-covid-19-contagia-al-estado-de-derecho-salvadoreno/>.

³¹ En un inicio en Perú las sesiones fueron presenciales porque no había una norma reglamentaria que les permitiera funcionar a distancia. En una de esas reuniones plenarias aprobaron la posibilidad de sesionar vía remota pero allí mismo se enfermaron una decena de parlamentarios. Hoy solo funcionan las comisiones de manera virtual. Mientras tanto en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Uruguay o República Dominicana, las y los legisladores continuarán sesionando de manera presencial.

(como Jalisco) impulsaron sus propias estrategias de prevención y control de la pandemia frente a la posición inicial del gobierno federal que tendía a minimizar los efectos de la crisis sanitaria.

2. *Los límites a la libertad de expresión*

La libertad de expresión y el derecho a la información veraz son derechos humanos claves para el pleno funcionamiento de la democracia.³² La experiencia reciente da cuenta de los límites entre la libertad de expresión y el proceso de toma de decisiones. Una tendencia particularmente clara en estos últimos meses ha sido un mayor control sobre la libertad de expresión y los medios de comunicación de masas, con el pretexto de luchar contra la desinformación sobre el virus (infodemia) y el desacreditar a quienes dudaban de los cálculos o simplemente cuestionaban las decisiones que los gobernantes iban tomando. Por ejemplo, en Nicaragua, Venezuela e incluso El Salvador, ha sido cuestionada la gestión de la información realizada por los gobiernos desde la comunidad internacional, organizaciones internacionales de derechos humanos y también denunciada por sectores de la ciudadanía.³³

De una manera bastante sutil, pero no menos preocupante, la gestión de esta crisis ha desnudado las dificultades que enfrentan las democracias actuales para respetar las diferencias y el derecho a la legítima protesta. El hecho de no discutir con los partidos de la oposición las diferentes medidas a adoptar; de no aceptar la crítica, ocultar cifras o cambiar el modo en que se calcula la cantidad de personas enfermas y muertes generadas han afectado la oportunidad de diálogo y generación de políticas de Estado en los sistemas democráticos. En ese sentido, diversas organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos han alertado respecto a las posibles violaciones a los derechos humanos en diversos países en plena gestión de la crisis sanitaria.³⁴

³² Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución No. 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas el 10 de abril de 2020.

³³ En El Salvador, además ha habido denuncias por detenciones arbitrarias, la inexistencia de un plan para repatriar a miles de salvadoreños que no pudieron ingresar al país por las restricciones impuestas por el Gobierno y la falta de condiciones de higiene, de cuidado a personas con enfermedades crónicas y de acceso a la información en los centros de contención (penitenciarias) (Rodríguez, *op. cit.*).

³⁴ Por ejemplo, Nicholas Bequelin, director regional de Amnistía Internacional, o José Manuel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch, quien denunció que las autoridades violan el derecho a la libertad de expresión, al “aprovechar la pandemia para arrogarse el poder de sancionar penalmente a quienes publiquen información que las auto-

3. *Los límites a la libertad de circulación, de reunión y la implantación de “sistemas de vigilancia intrusiva”*

Uno de los derechos constitucionales más extendidos en las democracias contemporáneas es el derecho a la libertad de tránsito. Las cuarentenas, que restringen el derecho a la libertad de circulación, solo pueden estar justificadas, cuando tienen límites temporales, se imponen con fines legítimos y se aplican de manera no discriminatoria (CIDH, 2020). Algunos países resolvieron limitar la circulación de las personas, a partir de cerrar sus fronteras para sus nacionales y/o para los extranjeros no residentes³⁵ o generar cuarentenas forzosas para los viajeros (incluso connacionales) en sus domicilios o en centros de detención, limitar el transporte público de pasajeros y la restricción del uso de lugares públicos y la cancelación de reuniones masivas.³⁶ Frente a estas medidas, hay casos como el de Nicaragua, donde ha ocurrido todo lo contrario, ya que es el propio gobierno el que promueve las concentraciones, eventos deportivos, ferias gastronómicas, entre otros.

De la misma manera que en sistemas no democráticos como China en algunos países se está discutiendo usar sistemas estatales de “vigilancia intrusiva” aún cuando son potenciales instrumentos de violación de derechos humanos.³⁷ Por ejemplo, a partir de emplear datos de los teléfonos móviles para rastrear los movimientos de las personas y establecer espacios y personas que pueden ser factores potenciales de contagio. Si bien esta medida puede ser útil para mitigar la pandemia, bordea los límites del respeto a la privacidad de las personas. El uso de estas tecnologías ha sido denunciado por organizaciones de derechos humanos en Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay.³⁸

ridades consideren incorrectas”. Ver Cecilia Osorio. “América Latina: Estados de excepción en tiempos de coronavirus”, *El Salto Diario*, 18 de abril de 2020, disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/america-latina-estado-excepcion-tiempos-brasil-bolivia-argentina-chile-bolsonaro-militarizacion>.

³⁵ Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Papúa Guinea, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

³⁶ Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Haití, Panamá, Perú o Uruguay, por mencionar algunos.

³⁷ Ver “COVID-19: Vigilancia y amenaza por tus derechos”, Amnesty International, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/>.

³⁸ También en Austria, Bélgica, Suiza, Italia, Reino Unido o Alemania se están recopilando datos de localización anónimos o agregados de las compañías de telecomunicaciones. Israel y Corea del Sur ya monitorean los teléfonos inteligentes de los casos sospechosos para conocer su ubicación y, en Hong Kong, los visitantes deben usar pulseras electrónicas de localización.

4. *La suspensión de los derechos a la participación política*

Suspender elecciones nunca es una buena idea y mucho menos privar a la ciudadanía de elegir a sus gobernantes. Según IDEA Internacional, a junio de 2020, se habían reprogramado más de 66 procesos electorales en América, Europa, África y Asia y otros se habían cancelado sin saber cuando se llegarían a hacer.³⁹ En Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, México, Chile o República Dominicana se postergaron las fechas de sus respectivas elecciones nacionales o subnacionales, algunas pasaron para este año y otras para el siguiente. Esto quiere decir que los tiempos y calendarios de los procesos son una incógnita, afectando el principio de certeza que todo proceso electoral debe garantizar.

Si bien cualquier intento de un gobierno de extender su propio mandato debe ser evitado, el aprendizaje da cuenta de la necesidad de repensar cómo hacer las elecciones que cumplan con estándares de seguridad, pero que al mismo tiempo puedan emplear vías remotas o cualquier otra innovación que garantice la expresión democrática de la ciudadanía. Además, hay otra dimensión importante que tiene que ver con la inequidad en las campañas electorales, ya sea por el uso de programas estatales con fines publicitarios orientados a beneficiar al gobernante de turno en nombre de la contingencia, lo que supone una mayor personalización de la política, beneficios al partido en el gobierno y desventajas a los partidos de oposición respecto a las respuestas que no pueden o no tienen cómo dar a la pandemia.

V. CONCLUSIONES PRELIMINARES: LOS DÉFICITS DE LAS DEMOCRACIAS

La democracia no puede suspenderse ante ninguna crisis. En ningún país, en ningún momento. Esta idea tan sencilla e importante para las y los demócratas parece no ser una preocupación para algunos gobernantes ni tampoco para sectores de la ciudadanía frente a la gestión política de la pandemia del COVID-19. En diversos países y de distintas maneras, frente a la emergencia sanitaria, se tomaron decisiones que ampliaron el margen de acción de las y los gobernantes, restringieron libertades civiles, redujeron competencias de control a otros poderes públicos, se limitaron la autonomía de gobiernos regionales o locales e indujeron fisuras en el Estado de derecho. Esta no es una

³⁹ En IDEA Internacional, análisis del 20 de febrero al 10 de junio de 2020, disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

cuestión menor. La crisis generada por la pandemia del COVID-19 golpea a las democracias en momentos donde estas ya estaban golpeadas.

La pandemia ha dado excusas a gobiernos no democráticos para expandir sus niveles de control sobre los individuos. Pero estas medidas también se están usando bajo gobiernos democráticos. El monitoreo de datos personales, la implantación de sistemas de vigilancia intrusiva, la opacidad en el manejo de la información, la supervisión y censura de lo que la ciudadanía expresa a través de las redes sociales y medios de comunicación, el uso del reconocimiento facial y la suspensión de la posibilidad de elegir a los gobernantes o votar un texto constitucional no solo limitan los derechos sino que también funcionan como elementos de control social frente a la ciudadanía. Aún cuando la vigilancia *per se* no necesariamente es antidemocrática, los riesgos de abuso político son significativos, en particular, si se autorizan y se implementan sin transparencia ni supervisión.

El hecho de que la ciudadanía acepte *dejar de hacer y de ser* en tiempos tan críticos nunca es bueno para las democracias y, por supuesto, no puede durar ni un día más de lo que fuera necesario (sea como sea que se establezca ese punto de inflexión). Si bien no todas las decisiones tomadas en estos meses han supuesto alteraciones constitucionales o violaciones de derechos humanos, al menos dan cuenta de las diferencias existentes en la gestión de la crisis sanitaria y fundamentalmente de las medidas económicas asumidas por los gobiernos en función de la clase de sistema político, de las capacidades estatales, si se enfrenta (o no) una crisis económica, la situación previa de los sistemas sanitarios y el hecho de que grandes sectores de la ciudadanía se encuentre en situaciones de pobreza y sin un sustento económico formal diario.⁴⁰ Estos desafíos deberán ser atendidos con urgencia porque son deudas que las democracias tienen para alcanzar el bienestar de su población más allá de la existencia de la pandemia.

Diversas voces han señalado que el margen de acción de los gobiernos de regímenes no democráticos ha sido mayor pues las condiciones políticas de sus respectivos países hacen posible instrumentar medidas más rígidas y con mayor discreción.⁴¹ La idea detrás de estos planteamientos

⁴⁰ Sobre el caso mexicano véase el trabajo de Pozas-Loyo (2020) en el que utilizando el concepto de *critical juncture* examina la posibilidad de que la pandemia constituya un punto de inflexión en la trayectoria política reciente de ese país y donde además plantea que el COVID-19 pareciera no haber encendido los contrapesos horizontales de la división de poderes pero sí lo verticales propios del federalismo.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Schmemman, Serge, “The Virus Comes for Democracy”, *The New York Times*, 2 de abril de 2020, disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/04/02/opinion/coronavirus-democracy.html>; “Autocrats See Opportunity in Disaster”, *The Economist*, 23 de abril

es que, en la ausencia de controles políticos y sociales efectivos, los líderes de esos gobiernos pueden generar medidas más eficaces para enfrentar la emergencia pero que, al mismo tiempo, pueden generar consecuencias aún más perniciosas en la protección de derechos fundamentales e inclusive propiciar mayor concentración de poder. La otra cara de esa idea es que, en regímenes democráticos, los gobiernos encuentran mayores dificultades para instaurar políticas de manera unilateral por la existencia de controles efectivos. En todo caso, los riesgos que se considera puedan presentarse para los regímenes de este tipo tienen más que ver con la posibilidad de que las respuestas a la emergencia no sean oportunas o lo suficientemente eficaces que con violaciones a derechos y concentración de poder.

¿En qué medida la gestión de la crisis contribuye a echar luz en el debate sobre la salud de la democracia que estaba presente cuando se desató la crisis sanitaria en el mundo? La relación entre sistema político y eficacia del combate al COVID-19 analizada en esta investigación aún es débil, debido al poco espacio temporal, lo que deberá ser evaluada nuevamente más adelante, con la intención de contribuir en la agenda de la democratización. En el caso de la democracia, muchos de los procesos que han sido considerados manifestaciones de su deterioro seguirán ahí mientras que algunos de esos procesos continuarán alimentado al autoritarismo. Las sociedades seguramente no serán más igualitarias y los partidos difícilmente recuperarán la confianza perdida; la personificación del poder probablemente seguirá eclipsando a la representación y la judicialización continuará siendo un mecanismo de distensión; los medios tradicionales y las redes sociales frecuentemente publicarán información falsa y el derecho contendrá con otras fuentes de orden social. En cualquier caso, desafíos como la gestión de emergencias sanitarias como la generada en el marco de esta pandemia ayudan aún más a entender los límites de las propias democracias.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOIX, Carles *et al.*, “Boix-Miller-Rosato Dichotomous Coding of Democracy, 1800-2015”, *Harvard Dataverse*, V3, 2018, disponible en: <https://doi.org/10.7910/DVN/F7LMKT>.

de 2020, disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster>; Gaspard, Patrick, “Autoritarismo viral”, *El País*, 15 de abril de 2020, disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/15/opinion/1586946720_521130.html.

- CASAS, Kevin, “La democracia en América Latina: mejor de lo que suena”. *The New York Times*, 28 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html>.
- COPPEDGE, Michael *et al.*, “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10”. Varieties of Democracy (V- Dem) Project, 2020, disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>.
- DAHL, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.
- DIAMOND, Larry, “Breaking Out of the Democratic Slump”, *Journal of Democracy*, vol. 31, núm. 1, 2020.
- DIAMOND, Larry, “Democracy’s Deepening Recession”, *Atlantic.com*, 2 de mayo de 2014, disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/the-deepening-recession-of-democracy/361591/>.
- DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.), *Democracy in Decline?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.
- FREIDENBERG, Flavia, “La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas”, en GONZÁLEZ, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Democracia y procesos electorales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional.
- FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “La democracia en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, vol. 30, núm. 1, julio de 2020.
- GINSBURG, Tom y HUQ, Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, 2018.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola de democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- LATINOBARÓMETRO, *Latinobarómetro. Banco de datos*, Santiago de Chile, 2018, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, “The Myth of Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, vol. 26, 2015, disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007>.
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel, 2018.
- LINDBERG, Staffan I. *et al.*, “V-Dem: A New Way to Measure Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 25 núm. 1, 2014.
- LINZ, Juan José, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, “La democracia a la deriva en América Latina”, *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 20, núm. 2, 2015.
- MAZZUCA, Sebastián, “Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power”, en MUNCK, Gerardo L. (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Oxford University Press, 2007.
- O’DONNELL, Guillermo, “Democracy Delegative”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- O’DONNELL, Guillermo, “Democracy, Human Rights, Human Development”, en O’DONNELL, Guillermo *et al.* (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, 2004.
- PETRELLA, Ivan, “La erosión de la democracia”, *La Nación*, 24 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-erosion-de-la-democracia-nid1839211>.
- POZAS-LOYO, Andrea, *On the Possible Legal and Political Effects of the COVID-19 Pandemic in México*, Manuscrito, 11 de junio de 2020.
- PRZEWORSKI, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019.
- RODRÍGUEZ, Luis Mario, “La COVID-19 contagia el Estado de derecho salvadoreño”, *Agenda Pública*, 13 de abril de 2020, disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/la-covid-19-contagia-al-estado-de-derecho-salvadoreno/>.
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “Llueve sobre mojado. Una primera reflexión sobre la relación régimen político-COVID-19”, en GONZÁLEZ, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Democracia y procesos electorales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional.
- TILLY, Charles, “Inequality, Democratization, and De-Democratization”, *Sociological Theory*, vol. 21, núm. 1, 2003.
- VARGAS CULLEL, Jorge, “Democratización y des-democratización: Estados, ciudadanías y las nuevas tecnologías del poder”, conferencia impartida en la Universidad EAFIT, Medellín, el 6 de diciembre de 2019, disponible en: <https://estadonacion.or.cr/democratizacion-y-des-democratizacion-estados-ciudadanias-y-las-nuevas-tecnologias-del-poder/>.