



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos

¿DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA GESTIÓN DE RIESGOS?
EL USO POLÍTICO DE LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN
EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Trabajo de tesis presentado por
Claire Wright

Director: Dr. Salvador Martí i Puig

Salamanca, 2012

A mi amiga Narda.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	9
2. MARCO TEÓRICO.....	17
2.1 HACIA UNA TEORÍA DE LOS PODERES DE EMERGENCIA.....	18
2.1.1 EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN.....	18
2.1.2 LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN.....	26
2.1.3 ¿CÓMO SE RELACIONAN ENTRE SÍ EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN Y LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN?.....	35
2.2 LOS PODERES DE EMERGENCIA EN AMÉRICA LATINA.....	37
2.2.1 LOS MODELOS DE REACCIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	37
2.2.2 LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	41
2.3 ABORDAJES TEÓRICOS Y RELEVANCIA DEL ESTUDIO.....	47
2.4 CONCLUSIONES.....	57
3. METODOLOGÍA.....	59
3.1 CUESTIONES METODOLÓGICAS FUNDAMENTALES.....	
3.1.1 OBJETO DE ESTUDIO, OBJETIVO, PERSPECTIVA, TIPO DE ANÁLISIS Y CASOS.....	59
3.1.2 EL MATERIAL EMPLEADO EN EL ESTUDIO.....	64
3.2. LA CREACIÓN DE LOS DATOS.....	67
3.2.1 HERRAMIENTA PARA UNA EXPLORACIÓN SISTEMÁTICA DE UN CONJUNTO DE TEXTOS: ANÁLISIS DE CONTENIDO.....	67
3.2.2 SOBRE EL ANÁLISIS DE CONTENIDO LLEVADO A CABO EN ESTE ESTUDIO	70
3.3 EL ANÁLISIS DE LOS DATOS.....	81
3.3.1 DESCRIPCIÓN DETALLADA DE CONTENIDO.....	81
3.3.2 UN ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS.....	82
3.3.3 UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS TIPOS.....	85
3.3.4 UN RECUENTO CONTEXTUALIZADO DE LOS TIPOS.....	85
3.3.5 UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ.....	86
3.4 CONCLUSIONES.....	87
4. EL CASO DE BOLIVIA.....	89
4.1 EL MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO.....	90
4.1.1. EL “ESTADO DE SITIO” DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967.....	90
4.1.2 LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN CONTEMPLADOS EN LA LEY 2140 DEL 2000.....	93
4.1.3 EL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 2009.....	96
4.2. EXPLORANDO LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EMITIDOS POR LOS PRESIDENTES BOLIVIANOS 2000-2010.....	99
4.2.1 DATOS DE IDENTIFICACIÓN BÁSICOS.....	99
4.2.2 ELEMENTOS FORMALES.....	102
4.2.3 EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN.....	103
4.2.4 LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN.....	104
4.3 BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN BOLIVIA 2000-2010.....	109
4.3.1 BUSCANDO CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES.....	109
4.3.2 ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS.....	111

4.4 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS DIFERENTES PERFILES DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN BOLIVIA 2000-2010.....	113
4.4.1 GESTIÓN NATURAL.....	114
4.4.2 GESTIÓN SOCIAL.....	118
4.4.3 REPRESIVO CLÁSICO.....	122
4.4.4 GESTIÓN EXPRESS.....	126
4.4.5 DESASTRE NATURAL CLÁSICO.....	127
4.5. ¿ESTILOS DE GOBIERNO, ACCIONES COYUNTURALES O TENDENCIAS EN EL TIEMPO?.....	127
4.5.1 COYUNTURA.....	127
4.5.2 PRESIDENTE.....	130
4.6 CONCLUSIONES.....	133
5. EL CASO DE ECUADOR.....	137
5.1 EL MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO.....	138
5.1.1 EL “ESTADO DE EMERGENCIA” DE LA CONSTITUCIÓN DE 1998.....	139
5.1.2 EL “ESTADO DE EXCEPCIÓN” DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....	142
5.2. EXPLORANDO LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EMITIDOS POR LOS PRESIDENTES ECUATORIANOS 2000-2010.....	146
5.2.1 DATOS DE IDENTIFICACIÓN BÁSICOS.....	146
5.2.2 ELEMENTOS FORMALES.....	148
5.2.3 EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN.....	150
5.2.4 LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN.....	151
5.3 BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN ECUADOR 2000-2010.....	154
5.3.1 BUSCANDO CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES.....	154
5.3.2 ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS.....	156
5.4 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS DIFERENTES PERFILES DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN ECUADOR 2000-2010.....	158
5.4.1 GESTIÓN NATURAL.....	158
5.4.2 GESTIÓN EXPRESS.....	162
5.4.3 GESTIÓN FORZOSA.....	164
5.4.4 REPRESIVO CLÁSICO.....	167
5.4.5 DESASTRE CLÁSICO.....	171
5.5. ¿ESTILOS DE GOBIERNO, ACCIONES COYUNTURALES O TENDENCIAS EN EL TIEMPO?.....	172
5.5.1 COYUNTURA.....	173
5.5.2 PRESIDENTE.....	175
5.6 CONCLUSIONES.....	178
6. EL CASO DE PERÚ.....	184
6.1 EL MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO.....	185
6.1.1 EL “ESTADO DE EMERGENCIA” Y EL “ESTADO DE SITIO” DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993.....	185
6.1.2 DESARROLLOS NORMATIVOS RELATIVOS A LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN PERUANOS.....	188
6.2. EXPLORANDO LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EMITIDOS POR LOS PRESIDENTES PERUANOS 2000-2010.....	198
6.2.1 DATOS DE IDENTIFICACIÓN BÁSICOS.....	198
6.2.2 ELEMENTOS FORMALES.....	200
6.2.3 EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN.....	202
6.2.4 LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN.....	203
6.3 BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN PERÚ 2000-2010.....	205

6.3.1	BUSCANDO CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES.....	206
6.3.2	ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS.....	207
6.4	ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS DIFERENTES PERFILES DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN PERÚ 2000-2010.....	210
6.4.1	GESTIÓN NATURAL.....	210
6.4.2	REPRESIVO CLÁSICO.....	212
6.4.3	GESTIÓN SOCIAL.....	218
6.4.4	GESTIÓN NATURAL-EXPRESS.....	219
6.4.5	CASO AISLADO.....	220
6.5.	¿ESTILOS DE GOBIERNO, ACCIONES COYUNTURALES O TENDENCIAS EN EL TIEMPO?.....	221
6.5.1	COYUNTURA.....	221
6.5.2	PRESIDENTE.....	222
6.6	CONCLUSIONES.....	226
7.	ANÁLISIS COMPARADO.....	230
7.1	MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO.....	230
7.1.1	LOS MARCOS LEGALES.....	230
7.1.2	LOS ANTECEDENTES.....	235
7.2	ANÁLISIS EXPLORATORIO.....	237
7.2.1	ELEMENTOS GENERALES.....	237
7.2.2	ELEMENTOS FORMALES.....	240
7.2.3	EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN.....	243
7.2.4	LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN.....	244
7.3	BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN.....	245
7.3.1	BUSCANDO CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES.....	246
7.3.2	ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS.....	247
7.4	¿EXISTE VARIANZA POR PAÍS Y PRESIDENTE?.....	253
7.4.1	LA VARIANZA POR PAÍS.....	253
7.4.2	LA VARIANZA POR PRESIDENTE.....	260
7.5	CONCLUSIONES.....	264
8.	CONCLUSIONS.....	270
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	273
10.	ANEXOS.....	290

Agradecimientos

En primer lugar, quisiera expresar mi gratitud hacia mi tutor y el director de esta tesis, Salvador Martí i Puig, por todo el apoyo que me ha brindado durante los últimos cuatro años y especialmente de cara a la tesis doctoral. He aprendido muchísimo en cuanto a muchas cosas gracias a él y estoy muy agradecida por cada una de las oportunidades que me ha ofrecido. Además, me siento halagada por la confianza que siempre ha depositado en mí. Gracias por todo, Salvador.

Luego, cabe mencionar el apoyo de todos los profesores, becarios y compañeros del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Ha sido una experiencia muy enriquecedora compartir tiempo, actividades, espacio e ideas con todos ellos. Agradezco su colaboración y paciencia sobre todo en estos últimos meses con la redacción de la tesis.

Seguido, quisiera agradecer al Ministerio de Educación por el apoyo económico brindado en el marco de la Beca FPU, que he disfrutado durante casi todo el periodo del doctorado. Sin esta ayuda me habría resultado muy difícil poder llevar a cabo este estudio y mi agradecimiento hacia el Ministerio por lo tanto es inmenso.

Durante el doctorado, tuve la oportunidad de llevar a cabo dos estancias de investigación: una en FLACSO-Ecuador con Felipe Burbano y otra en el Institute of Latin American Studies del GIGA-Hamburgo con Detlef Nolte. Ambas experiencias resultaron clave para mi tesis y muy gratas al nivel personal. Quisiera expresar mi gratitud hacia Felipe y Detlef y a los investigadores de ambos centros que me ofrecieron su tiempo y sus consejos que fueron de gran ayuda para esta tesis.

Luego, me gustaría agradecer personalmente a tres personas que me han ayudado directamente con la investigación llevada a cabo en el marco de este estudio. Por una parte, a Sara Mabel Villalba y Aurelija Laurusonyte quienes codificaron varios decretos y consiguieron unos resultados de fiabilidad muy buenos. Por otra parte, a Ana Solíz Landívar quien llevó a cabo entrevistas adicionales en La Paz y me ofreció apoyo con el análisis legal del – complejo - caso boliviano. A las tres estoy sumamente agradecida y endeudada.

Durante los viajes de trabajo de campo que realicé en Bolivia, Ecuador y Perú en distintos momentos del tiempo, numerosas personas me ofrecieron ayuda invaluable, para hacer contactos, para conseguir alojamiento, para llevar a cabo entrevistas e incluso simplemente para pasear, conocer y disfrutar de estos países tan maravillosos. Tanto la tesis como su autora estamos sumamente agradecidas a estas personas por habernos enriquecido de esta forma.

Tampoco puedo pasar por alto el apoyo constante de toda mi familia y amigos durante este proceso. Sobre todo, mis padres y mi hermano nunca – ni por un momento - han dudado de mis capacidades ni del sentido que tiene mi trabajo, incluso cuando yo en algún momento u otro sí empecé a tener mis dudas. Este tipo de confianza y apoyo incondicionales no tienen precio y me han ayudado a superar varias barreras – reales o imaginadas – que encontré en el camino.

Finalmente, quisiera hacer especial mención de Chava, mi gran apoyo emocional, sentimental, psicológico e incluso académico durante todo este periodo. El principio de esta tesis coincidió con el inicio de nuestra relación y el final de la tesis coincide con nuestro matrimonio. Sin duda todo este proceso lo he compartido con él y me ha

demostrado una infinita capacidad de ayuda y apoyo, la que me asombra y me encanta. Gracias por todo, viejito.

How are we to get effective, vigorous governmental action, and yet limit the power of governmental bodies so as to forestall the rise of despotic power?... The task requires all the wisdom man can muster.
Carl Friedrich, 1950.

Esperemos que pasen muchos más de treinta y dos años para ver una nueva declaración de un Estado de alarma y no digamos de los estados de excepción y de sitio.
Francisco Javier Enériz Olaechea, 2011.

1. INTRODUCCIÓN

Emergencia, excepción, urgencia, discreción. Son muchas preguntas las que surgen al pensar en estos conceptos. ¿Qué implican en y para la política? ¿Todos los regímenes políticos emplean estos términos y llevan a cabo medidas en su nombre o únicamente los que no podemos considerar como democráticos? ¿En qué circunstancias se emplean y para qué? ¿Qué significan para los gobernantes y para los ciudadanos?

Sobre los “estados de emergencia”

Cuando leemos en un periódico que se ha declarado un “estado de emergencia” en Kirguzstan después de un enfrentamiento entre diferentes grupos étnicos¹, ¿qué medidas asociamos con este mecanismo? Cuando leemos en otro periódico que se ha declarado un “estado de emergencia” en las Filipinas frente a un intento de golpe militar² ¿pensamos en lo mismo? En otro periódico encontramos un artículo sobre una declaración de “estado de emergencia” frente a lluvias intensas en Perú³, ¿qué significa en este caso? Y si abrimos otro periódico y leemos que se ha declarado un “estado de emergencia” en el suministro del gas en Nicaragua⁴, ahora ¿en qué pensamos?

¹ Hulkan Isamova “State of emergency in South Kryrgyzstan after ethnic clash” artículo de prensa publicado en Reuters 19/05/2010. Disponible en www.reuters.com.

² Efe “El Gobierno de Filipinas decreta el estado de emergencia tras frustrar una intentona golpista”, artículo de prensa publicado en El País 24/02/2006. Disponible en www.elpais.com.

³ Agencia Andina “Declaran el estado de emergencia en Cajamarca por desastres naturales” artículo de prensa publicado en El Comercio 10/04/2008. Disponible en www.elcomercio.com.pe.

⁴ Dpa “El gobierno de Nicaragua intervino la empresa de gas licuado Tropigás” artículo de prensa publicado en la Jornada 26/09/2008. Disponible en www.jornada.unam.mx.

El objetivo de esta tesis doctoral es encontrar algunas respuestas a estas preguntas, a raíz de un análisis sistemático de datos empíricos.

Los cuatro casos de “estado de emergencia” encontrados en los periódicos no constituyen una excepción. Por lo visto, los estados de emergencia se declaran con cierta frecuencia frente a situaciones clasificadas como extraordinarias tanto en sistemas autoritarios como en sistemas democráticos en todo el mundo. Tales casos a veces llaman la atención de los medios y de los organismos de derechos humanos, reflejando su naturaleza “anormal” y cierta preocupación acerca de este tipo de medidas desde un punto de vista normativo⁵. Es más, a partir de 1985 las Naciones Unidas designó un Relator Especial para abordar el tema, fijando un marco normativo universal y realizando un seguimiento de las declaraciones de emergencia⁶.

El mapa a continuación muestra en qué países se ha declarado un “estado de emergencia”, desde 2000 hasta 2005, de acuerdo con los informes de las Naciones Unidas⁷. Además, se muestra la calificación de régimen político del país de acuerdo con el Índice de Democracia de *The Economist Intelligence Unit* para 2006: plenamente democrático, democrático con fallos, híbrido, autoritario⁸. Así se puede contrastar los casos de los estados de emergencia por los diferentes tipos de régimen político.

⁵ Dos ejemplos de informes de derechos humanos son los siguientes: Informe publicado el 05/03/2011 “Bahrein set for renewed protests as state of emergency ends” en www.amnesty.org; Informe www.hrw.org. Dos ejemplos de artículos de prensa son: artículo publicado el 14/02/2008 “Chad declares state of emergency” en www.news.bbc.co.uk; y artículo publicado el 19/05/2010 “State of emergency in South Kyrgyzstan after ethnic clash” en www.reuters.com.

⁶ Ver Despouy, 1999. Desde 1977 había habido un creciente interés en el tema que llevó a una investigación preliminar sobre el tema por parte de Nicole Questiaux en 1982. Sobre este tema ver Fitzpatrick, 1994.

⁷ United Nations: Annual reports and lists of States which, since 1 January 1985, have proclaimed, extended or terminated a State of Emergency, submitted by Mr. Leandro Despouy, Special Rapporteur appointed pursuant to Economic and Social Council resolution 1985/37, 1993-2005, www.un.org.

⁸ Kekic, Laza. *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, 2007, www.economist.com.

hora de seguir *todos* los “estados de emergencia” declarados¹⁰. Es más, la base de datos prometida sobre el tema no ha aparecido¹¹ y a partir del 2005 no se han publicado más informes de seguimiento sobre la cuestión¹². A pesar de otorgar prioridad al tema durante 20 años, en la última década se ha caído de la agenda de los organismos internacionales.

En resumidas cuentas, lo que queda claro es que los estados de emergencia se emplean en distintas partes del mundo. Es más, los datos sistemáticos de que disponemos lejos de exagerar su uso sólo nos muestran una parte de ello. Este panorama hace imprescindible seguir estudiando el fenómeno de manera sistemática para comprender mejor sus características, extensión y posibles consecuencias.

Los “estados de emergencia” en América Latina

Volviendo por un momento a los datos de las Naciones Unidas, muestran que ciertas regiones en el mundo constituyen un foco en términos del uso de los “estados de emergencia”: el Sudeste Asiático, el Oeste de África y Sudamérica. El caso de éste último es de particular interés debido a la llamada tercera ola de democracia que pasó por la región a partir de 1978 (Hagopian, 2005). Por lo tanto, la gran mayoría de democracias en la región aún se encuentran en vías de consolidación. En este contexto, llama la atención el hecho de que en el período 2000-2005 se declaró por lo menos un “estado de emergencia” en siete países del subcontinente. Además, cuatro de ellos pertenecen a la misma región geográfica: la Región Andina. Por lo tanto, es posible hablar de una tendencia en la región que es digna de estudiarse.

¹⁰ El método de los artículos de prensa es insuficiente dado la posibilidad de que no recopilen todos los casos declarados sino que los más mediáticos. Por otra parte, es posible que los Estados no avisen siempre al Relator Especial de las declaratorias de estado de excepción (Entrevista personal con David Cordero de INREDH, Quito, julio 2010).

¹¹ Despouy, 1999: 14. En la página web de Queen’s University, Belfast www.qub.ac.uk. se indica que su base de datos sobre Irlanda del Norte, China, El Salvador, India, Malasia, Sudáfrica, Sri Lanka, Turquía y Timor del Este y se destina únicamente como una referencia histórica.

¹² Ver United Nations: Annual reports and lists of States which, since 1 January 1985, have proclaimed, extended or terminated a State of Emergency, submitted by Mr. Leandro Despouy, Special Rapporteur appointed pursuant to Economic and Social Council resolution 1985/37, 1993-2005, www.un.org. Los reportes se cesaron de producir cuando se creó el El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2006, dado que la cuestión de los estados de emergencia no se incluía entre sus temas de trabajo. Ver el siguiente informe del Consejo: A/HRC/Sub.1/58/36, septiembre del 2006.

Efectivamente, la literatura confirma que los “estados de emergencia” han constituido un importante instrumento político en América Latina, tanto bajo regímenes autoritarios como bajo regímenes democráticos. Según el constitucionalista Fix-Zamudio, “Los estados de emergencia o de excepción han sido crónicos en América Latina...” (Fix-Zamudio, 1999: xv). Para Colomer, en la historia de América Latina, los “estados de emergencia” casi siempre han constituido mecanismos “con los que se ha intentado imponer las formas más extremas y arbitrarias del predominio del poder ejecutivo.” (Colomer, 1990:87). Aunque – como ya se ha demostrado - no es un fenómeno exclusivo de América Latina, se puede afirmar que el uso del estado de emergencia es un rasgo característico de la región.¹³

En la década de los ochenta, parecía existir una fuerte preocupación académica y práctica en cuanto al continuo uso de mecanismos de excepción en la región. Por ejemplo, en agosto de 1985, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos organizó una conferencia sobre “estados de emergencia” y derechos humanos en el Cono Sur, reconociendo el abuso de este mecanismo por parte de los regímenes autoritarios (Despouy,1999). Asimismo, en 1986, la Comisión Andina de Juristas organizó una conferencia sobre los “estados de emergencia” en la región andina (García-Sayan, 1987).

Sin embargo, desde entonces, el interés académico en los “estados de emergencia” como mecanismo política parece haber disminuido en la región, siguiendo la tendencia a nivel internacional a la que ya se ha referido. No ha habido más conferencias importantes en América Latina sobre la cuestión y la gran mayoría de la literatura dedicada a los estados de emergencia se publicó en la década de los ochenta.¹⁴ Hoy en día, los datos empíricos y análisis de los que disponemos se tratan de estudios de caso (particularmente en Colombia¹⁵), además de informes puntuales de los organismos de derechos humanos¹⁶. Lo que no existe es un seguimiento o análisis sistemático del uso de este mecanismo, tal y como se emplea en la práctica.

A pesar de esta negligencia, queda patente que el uso de los “estados de emergencia” sigue formando parte de la vida política de América Latina, especialmente en la región

¹³ Ver Despouy, 1999; Colomer, 1990; Delfino, 2000;

¹⁴ Una buena fuente para bibliografía sobre el tema es la base de datos de la Comisión Andina de Juristas: “Bibliografía sobre estados de excepción”. <http://www.cajpe.org.pe/>

¹⁵ Sobre Colombia ver por ejemplo Iturralde, 2003 y Vázquez Carrizosa, 1992.

¹⁶ Ver por ejemplo: The International Commission of Jurists (2003) ICJ Condemns the Imposition of State of Emergency in Peru. www.icj.org.

andina. El punto de partida del presente estudio, precisamente, es la preocupación por la falta de atención prestada a este tipo de mecanismos, sus características en la práctica y a sus posibles consecuencias, tanto positivas como negativas, para un sistema democrático en vías de consolidación, como es el caso de los países de la región andina.

Pero, ¿qué son los “estados de emergencia”?

Esta es la preocupación de base de este estudio. Por su parte, el relator especial de las Naciones Unidas se refiere más bien a un instrumento jurídico que se emplea frente a conflictos y confrontaciones para concentrar poder en el ejecutivo y recortar los derechos de los ciudadanos¹⁷. Entonces, ¿qué pasa con los “estados de emergencia” que se declaran frente a otro tipo de situaciones “excepcionales” pero que no tienen que ver con el desorden público? Questiaux, por su parte, únicamente incluía los clásicos “estados de emergencia” represivos en su investigación sobre el tema¹⁸. Parece que las Naciones Unidas tengan un concepto claro y muy limitado de lo que es un “estado de emergencia”.

Sin embargo, en los informes producidos por el relator especial, el resultado no está tan claro. Por una parte, dado que en un primer momento se incluyen tanto los “estados de emergencia” legales como los que se consideran *de facto*¹⁹. Luego, a partir del 1998²⁰ ya no se hace referencia a este tipo de estados de emergencia para-legales y se vuelve a los “estados de emergencia” con base legal. Dado que su concepto del “estado de emergencia” se funda en la preexistencia de una norma jurídica, el hecho de incluir los casos *de facto* y luego excluirlos nuevamente refleja cierta confusión conceptual sobre el problema.

De la misma forma, al principio sólo se incluían en los informes aquellos casos que tenían que ver con la suspensión de los derechos humanos. Luego, más adelante se refieren a algunos casos que tienen que ver con desastres naturales²¹. Es más, después de haber empleado el término “estado de emergencia” desde 1993, en 2003

¹⁷ Ver Despouy, 1997.

¹⁸ Ver Fitzpatrick, 1994.

¹⁹ Los estados de emergencia *de facto* son aquellos que no se basan en una norma jurídica específica.

²⁰ E/CN.4/1998/41/Add.1

²¹ Por ejemplo, en el informe de 1999 se refiere a una declaratoria de “estado de desastre público” en Guatemala, frente a los efectos del Huracán Mitch. E/CN.4/Sub.2/1999/31.

se emplea el término “estado de excepción”²² para referirse al grupo de medidas incluidas en el informe, aunque los mismos emplean nomenclaturas muy distintas, desde “estado de emergencia” y “estado de guerra” hasta “estado de desastre” y “estado de sitio”.

Por lo tanto, parece ser que en la mayor investigación de tipo empírico sobre los “estados de emergencia”, hubo un importante grado de confusión conceptual, algo que se agudiza con la gran variedad de nomenclaturas y el peso normativo de aquellos casos que implican la suspensión de los derechos humanos. A pesar de esta confusión conceptual, en el trabajo del relator especial de las Naciones Unidas, se percibe un profundo y sincero interés de dar cuenta de mecanismos excepcionales que se emplean en el nombre de situaciones excepcionales. En este trabajo compartimos esta preocupación a la cual añadimos otra: la necesidad de hacer una *clasificación* de estos mecanismos de acuerdo con su uso en la realidad, para aportar al debate conceptual.

Sobre esta tesis

El objetivo general de la tesis es contestar a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el uso político que se le ha dado a los regímenes de excepción en tres países en vías de consolidación democrática? Para lograr este objetivo, se busca identificar por qué y para qué se han empleado estos mecanismos. Además, como punto de partida se busca una terminología más comprensiva para evitar mayor confusión conceptual entre las distintas nomenclaturas²³. Por lo tanto en esta tesis nos referimos específicamente a los “decretos de excepción”, que entendemos de la siguiente manera:

El decreto de excepción es aquel decreto presidencial en que, refiriéndose a un régimen de excepción establecido en la constitución o en la ley, se construye una situación como excepcional y se establecen medidas excepcionales como respuesta.

²² E/CN.4/Sub.2/2003/39

²³ “Estado de sitio”, “estado de emergencia”, “estado de excepción” etc.

La perspectiva asumida en este estudio es netamente política y la vocación del estudio es exploratoria, dada la inexistencia de estudios anteriores de este tipo sobre el tema. Para abordar la temática se estudian de forma comparativa las declaratorias de “estado de emergencia” producidas en tres países andinos que comparten importantes similitudes políticas, históricas y sociales: Bolivia, Ecuador y Perú. Además, el período cubierto por el estudio se limita a los años comprendidos entre 2000 y 2010 para poder abordar la temática en toda su complejidad de forma exhaustiva, además de ofrecer una visión actualizada.

Cabe destacar que los “estados de emergencia” constituyen un tema de cierta sensibilidad política, reflejada en los debates en la literatura acerca de la conveniencia o no de tales mecanismos²⁴. En esta tesis nos interesa describir su uso como instrumento político más que evaluarlo y por lo tanto la preocupación principal no es de tipo normativo. Sin embargo, a la larga del estudio sí se apuntan a potenciales abusos y se apunta a sus implicaciones para sistemas políticos en un proceso de consolidación democrática.

La estructura de la tesis es la siguiente: en el siguiente capítulo se ofrece un marco teórico y una conceptualización de los “decretos de excepción”, el objeto de estudio de esta tesis. Luego, en el tercer capítulo se exponen varias cuestiones metodológicas para determinar la forma más conveniente de abordar el análisis. En los siguientes capítulos, se ofrecen datos empíricos acerca del uso político de los “decretos de excepción” en los tres países bajo estudio: Bolivia, Ecuador y Perú. Luego, está un capítulo comparado en que se contrastan los resultados del análisis en los tres países, buscando algunas explicaciones tentativas de la varianza encontrada. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones y se establecen futuras agendas de investigación.

²⁴ Ver Despouy 1997.

No elections, no delicately orchestrated set of presidential musical chairs, and no transitions from authoritarian to elected governments will succeed in consolidating constitutional democracy without drastic reform of (the) constitutional foundations of tyranny bequeathed by liberals and conservatives in the nineteenth century and reaffirmed by social democrats, corporatists, Christian democrats, and revolutionaries in the twentieth.
Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny*

“The emergency constitution should be focused specially on terrorist attacks, and should not be concerned with other crises”
Bruce Ackerman, *Before the next attack: preserving civil liberties in an age of terrorism.*

2. MARCO TEÓRICO

El objeto de estudio de esta tesis en general son los poderes de emergencia, es decir poderes a los que un gobernante se recurre para hacer frente a una situación definida como excepcional. El objeto de estudio más específicamente es lo que se ha venido llamando “el régimen de excepción”, un mecanismo *pre-establecido* en la ley o en la constitución que contempla ciertas medidas para enfrentar situaciones definidas como excepcionales²⁵. La perspectiva desde la que se aborda el objeto de estudio, es netamente *política*: el interés del estudio reside en comprender el uso que se le da a estos mecanismos en la realidad y su relación con democracias frágiles o en procesos de consolidación. Los tres países abordados en este estudio – Bolivia, Ecuador y Perú – son de particular interés ya que pertenecen a una región en que ha habido una tendencia histórica de recurrir a los estados de excepción²⁶ y que además iniciaron una transición a la democracia a finales de la década de los setenta, encontrándose actualmente en una fase de consolidación de la democracia²⁷.

El concepto de los poderes de emergencia – desde un punto de vista político – tiene dos dimensiones principales: por una parte la situación que se define como excepcional y por otra parte las medidas excepcionales que se toman en nombre de dicha situación. Estas dos dimensiones son las que guían este marco teórico y se refieren como “el constructo de la excepción” y la “política de la excepción” respectivamente. Sin duda alguna, un estudio sobre la cuestión de la excepción en la política debe prestar atención especial a los términos empleados, sobre todo: excepción, emergencia, necesidad, urgencia, discreción... En la primera parte del

²⁵ Estos mecanismos pre-establecidos, cuando se declaran se les da nombres como “estado de emergencia”, “estado de excepción”, “estado de sitio” etc.

²⁶ Colomer (1990)

²⁷ Ver Hagopian (2005)

marco teórico se ofrece un análisis de estas dos dimensiones principales de los poderes de emergencia como concepto teórico-político.

Después, en la segunda parte de este capítulo, se traslada la discusión teórica al contexto específico de América Latina. En primer lugar, se ofrece un análisis de los poderes de emergencia en general en la región, demostrando la importancia histórica y actual de los regímenes de excepción en el contexto latinoamericano. Seguido, se establece el marco conceptual bajo el cual se han analizado los regímenes de excepción en América Latina, argumentando que quizás sea necesario ampliar este marco.

Finalmente, en la tercera parte de este capítulo de la tesis, se detallan los principales abordajes teóricos que guían el estudio y se explica la relevancia del mismo desde un punto de vista tanto teórico como empírico. La pregunta de investigación a la que se pretende contestar a través de este estudio es la siguiente: ¿cómo ha sido y cómo podemos evaluar el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en tres países en vías de consolidación democrática?

2.1 HACÍA UNA TEORÍA DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

Tal y como se estableció arriba, el punto de partida de este estudio es que todos los poderes de emergencia se componen de dos dimensiones principales: una situación que se clasifica como excepcional y unas medidas excepcionales que se toman como respuesta frente a esta situación. Por lo tanto, en la primera parte de este capítulo se busca ofrecer un acercamiento teórico a estas dos dimensiones, revisando la literatura existente sobre el tema y ofreciendo algunos aportes nuevos.

2.1.1 EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN

La primera dimensión del concepto “poderes de emergencia” probablemente parezca excesivamente evidente: la situación excepcional, de emergencia o de crisis en nombre de la cual se emplean poderes especiales. Sin embargo, en esta sección se demostrará que la división entre la excepción y la norma es algo borrosa. Además, la clasificación de un evento como excepcional, de emergencia o de crisis es un acto de

construcción de la realidad. Por estas razones, a esta dimensión, que se analiza a continuación, se le denomina el “constructo de la excepción”.

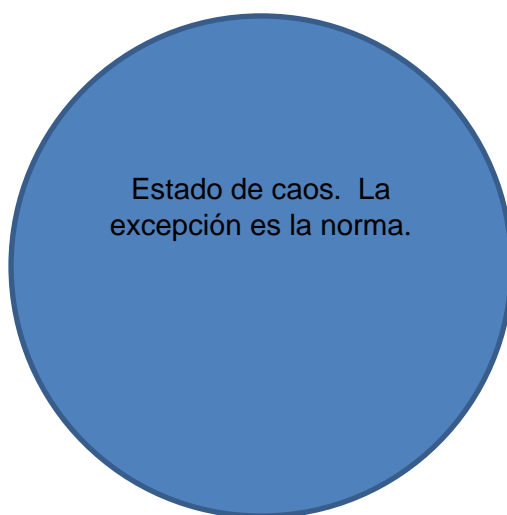
La excepción y la norma

La problemática de la excepción en la política reside en una distinción fundamental entre lo que es normal y lo que es excepcional. Lógicamente, para poder referirse a una “excepción”, tiene que haber una situación considerada normal y regular. Esta dicotomía inicial ha dominado el concepto de la emergencia en la vida política, como expone Nomi Clare Lazar, con su identificación de dos corrientes principales a través de la historia: la corriente del “decisionismo” por una parte y por otro, la del “excepcionalismo republicano” (Lazar, 2006: 249).

El decisionismo

Por una parte, el “decisionismo” parte de una concepción totalmente pesimista de la vida política; para los pensadores de esta corriente, la búsqueda del bien común estará en vano ya que la naturaleza humana y el mundo son de por sí caóticos. La excepción es más bien la norma. Esta corriente encuentra sus raíces en el pensamiento de Hobbes (1996) y es desarrollada en el siglo XX por Carl Schmitt (2009). La figura a continuación muestra gráficamente la conceptualización decisionista del mundo.

Figura 2: La relación entre la norma y la excepción, de acuerdo con la corriente decisionista

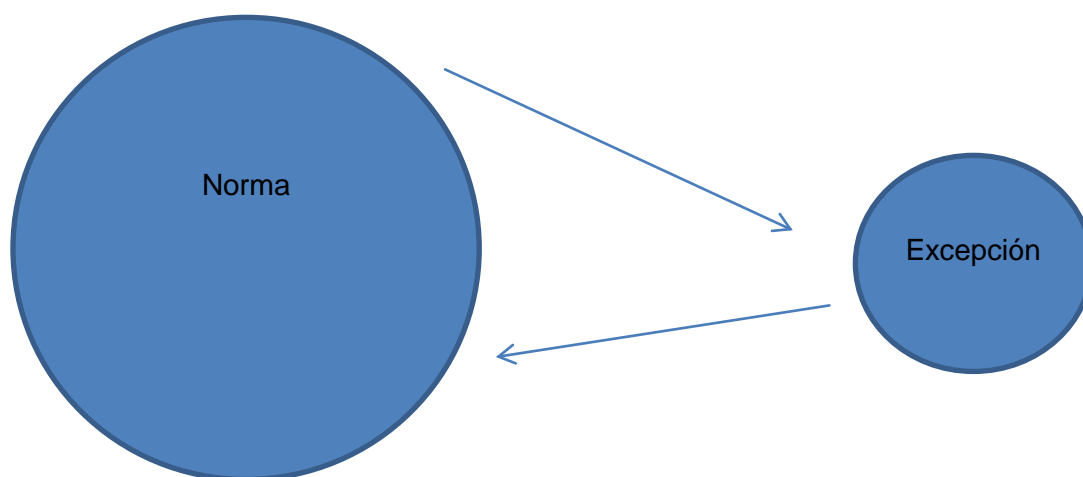


Fuente: elaboración propia.

El excepcionalismo republicano

Por otra parte, el “excepcionalismo republicano” parte de la idea de que un Estado bien formado y estable necesita fundadores y protectores para mantenerse en tiempos de crisis. La excepción es precisamente eso: la excepción. Para Machiavelli (1987) y Rousseau (1990), la República es el único lugar en que la justicia y la virtud son posibles, y por eso hace falta protegerla con una figura “especial” en situaciones que se apartan de la norma. De acuerdo con esta corriente, la norma y la excepción son situaciones totalmente diferentes.

Figura 3: La relación entre la norma y la excepción, de acuerdo con la corriente republicana



Fuente: elaboración propia.

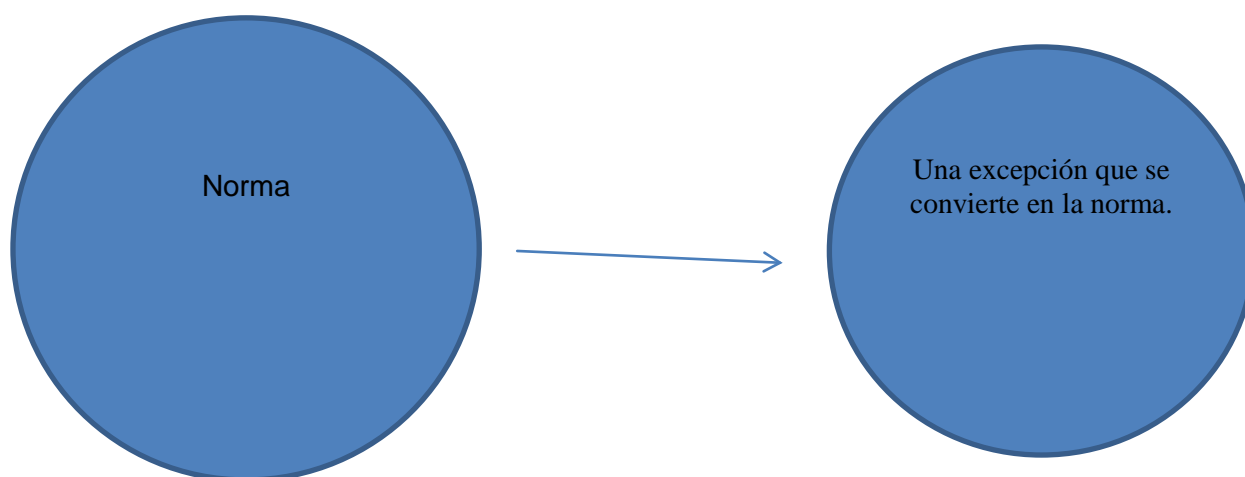
Las dos corrientes de pensamiento político identificados por Lazar han dominado de cierta forma la manera en que conceptualizamos la excepción en la política (Wright, en prensa). No obstante, la literatura también ha apuntado a tres variaciones adicionales que matizan la relación entre la norma y la excepción, que se señalan a continuación.

Tres variaciones de la relación entre la norma y la excepción

Primero, parece que la excepción fácilmente pueda convertirse en la norma, por mucho que la inicial dicotomía de la norma y la excepción esté clara (Friedrich, 1950:

597). Por ejemplo, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, ha habido una proliferación de estudios sobre el concepto de la excepción en la política, sobre todo desde la Academia Norteamericana²⁸. Ahora bien, de acuerdo con varios autores, el panorama presentado se ha considerado como una situación totalmente nueva, una excepción de larga duración, escapándose así de la dicotomía norma-excepción, con todo el peligro que esto conlleva. Desde un punto de vista normativo, los mismos académicos parecen divididos acerca de si este tipo de excepción que se mantiene al largo plazo se puede considerar justificable o no²⁹.

Figura 4: La relación entre la norma y la excepción cuando la excepción se convierte en la norma



Fuente: elaboración propia.

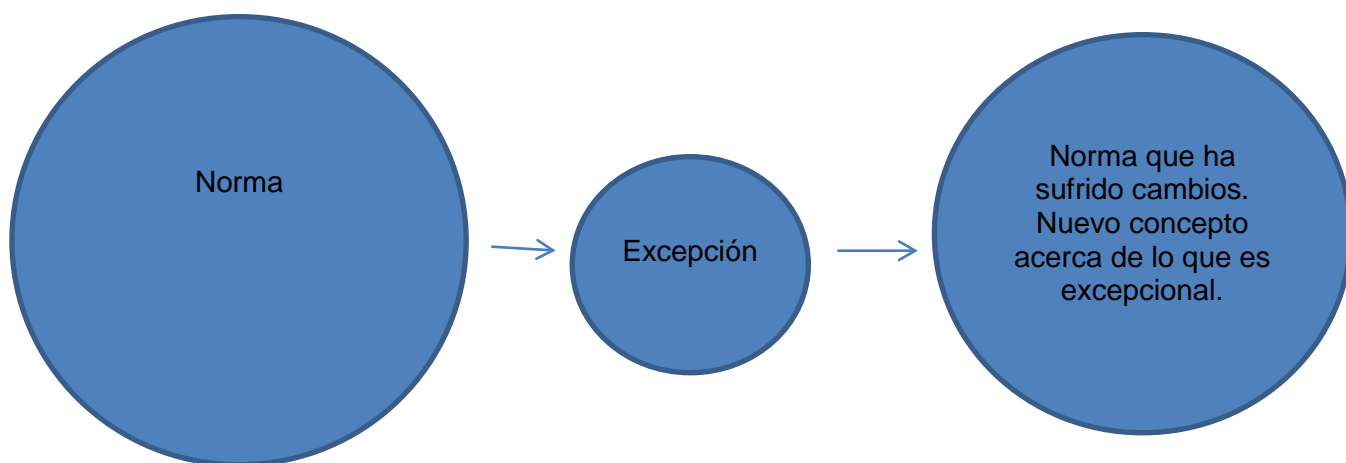
La segunda variación tiene que ver con el hecho de que el concepto de lo que es normal y lo que es excepcional cambia cada vez que se produce un incidente excepcional (Gross y Ni Aoláin, 2006). Dicho de otra manera, el marco de lo que es “normal” y lo que es “excepcional” se encuentra en un estado continuo de cambio, debido a la normalización de circunstancias o medidas que una vez se consideraron como excepcionales. Las circunstancias excepcionales que se producen con cierta frecuencia llegan a formar parte de la norma y no de la excepción. La figura a

²⁸ Ver por ejemplo los siguientes estudios: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Ben-Asher (2010), Issacharoff y Pildes (2004), Pasquino y Ferejohn (2004), Tribe y Gudridge (2004).

²⁹ Ver por ejemplo el debate entre los siguientes autores: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Tribe y Gudridge (2004).

continuación representa el continuo estado de retroalimentación entre la norma y la excepción.

Figura 5: la relación dinámica entre la norma y la excepción

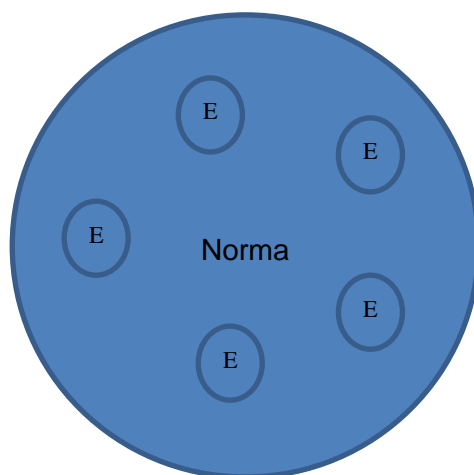


Fuente elaboración propia

La última variación se encuentra a medio camino entre la norma y la excepción, en el sentido que la excepción más bien forma parte del desarrollo normal de la política, aunque la norma sigue predominando. La idea es desarrollada por Honig (2009), quien afirma que la decisión forma parte de la vida cotidiana de la política, y además que es algo contemplado por el Estado de Derecho. Wright (en prensa) argumenta que la excepción es algo que logra permear la vida política, incluso en formas de gobierno más bien democráticas, y que se percibe cada vez que hay una alteración en cualquier de los tres poderes de gobierno: el legislativo, el ejecutivo, o el judicial en nombre de una circunstancia especial. Dado que esta visión no niega la existencia del Estado de Derecho, es compatible con la visión republicana, pero dado que afirma que hay excepciones constantes en la vida política, en cierto sentido también se orienta hacia el decisionismo político.

La figura a continuación resume conceptualmente esta tercera variación de la relación entre la norma y la excepción.

Figura 6: La excepción como decisión dentro de la norma



Fuente: elaboración propia

A raíz de nuestro análisis de las posibles relaciones entre la norma y la excepción, queda evidente que el concepto de la “excepción” es algo deslizante. En este trabajo optamos por seguir la división republicana entre la norma y la excepción, por su claridad conceptual, aunque reconocemos que las tres variantes establecidas arriba (la conversión de la excepción en la norma, la naturaleza cambiante de lo que es excepción y lo que es la norma, y la ocurrencia de excepciones cotidianas dentro de la norma) forman parte de la realidad de la vida política.

Construyendo la excepción

Entonces, siguiendo la corriente republicana en el sentido que la excepción representa una desviación puntual del cauce normal de la vida política, cabe preguntarse ¿qué circunstancias constituyen una excepción? Y ¿quién tiene la potestad de determinar estas circunstancias? Siempre de acuerdo con la visión republicana, cabe recordar que la excepción tiene que ser identificada o clasificada como tal por un actor político, no existe una situación que es inherentemente “excepcional”.

Por una parte, el derecho constitucional ha desarrollado la doctrina de la “amenaza excepcional”. Sin embargo, a la hora de definir este concepto, hay una gran diferencia de opiniones acerca de lo que realmente implica. Por ejemplo, Delfino afirma que

pueden existir diferentes tipos de sucesos excepcionales pero todos ellos “tienen en común que impiden un comportamiento normal del Estado, de sus instituciones y de su normatividad ordinaria.” (Delfino, 2000: 511). En otras palabras, la excepción es un concepto más bien relativo dado que será la situación que va más allá de las capacidades de la sociedad en cuestión. Para Despouy (1999: 36), la amenaza excepcional debería ser tan grande que pone en peligro la vida de la comunidad. Son dos conceptos realmente diferentes: uno habla de una falta de normalidad y otro habla de un importante peligro para la vida de una comunidad.

Parece que incumbe a cada gobierno decidir qué situación es excepcional, alejado de algún estándar objetivo más allá del concepto vago de la amenaza excepcional³⁰. Sin embargo en la literatura sí hay un acuerdo sobre qué clase de situaciones que pueden considerarse como excepcionales: las crisis económico-sociales, las catástrofes naturales, y los conflictos armados (Zovatto, 1990). No obstante, merece la pena preguntarse si estas categorías son mutuamente excluyentes y si realmente se mantienen en la práctica.

Por otra parte, a raíz de los ataques terroristas en Nueva York en 2001 ha surgido una nueva aproximación a la construcción de la emergencia: *securitisation theory*. De acuerdo con esta visión, la excepción más bien es *un proceso* a través del cual los temas se estudian por las elites políticas con el objetivo de convencer a los ciudadanos de que se trata de un problema de seguridad. (cit. en Neal 2006: 33) Huysmans comparte esta visión, afirmando que lo que hace que una situación sea excepcional no es el grado de violencia sino su *politización* como una excepción. (Huysmans, 2006: 12). Esta aproximación subraya la posibilidad de que la elite política aproveche ciertas circunstancias para imponer ciertas favorables a sus intereses. Naomi Klein (2007) desarrolla esta idea aún más, argumentando que durante los últimos cuarenta años se ha impuesto un modelo económico a través de la manipulación de crisis sociales, naturales y económicas aplicando medidas de excepción cuando la población se encuentra en un estado de desorientación, o por usar su metáfora “shock”.

El segundo elemento de la construcción social de la excepción es la cuestión de quién tiene la autoridad o el poder de declararla como tal. Es importante resaltar que la

³⁰ Por ejemplo, Amnistía Internacional afirma que mientras sí opine sobre las medidas que se toman en situaciones de emergencia, la decisión de declarar una situación como una emergencia es competencia exclusiva de los gobernantes de un país.

famosa frase de Carl Schmitt: “soberano es quien decide sobre el estado de excepción,” (2009:13) se relaciona con la idea de un estado de excepción permanente, de acuerdo con la visión *decisionista* de la realidad. De acuerdo con la visión *republicana* del excepcionalismo, en un Estado organizado habrá una persona o institución específica que se encargue de identificar cuando la situación haya dejado de ser normal (Lazar, 2000). Friedrich argumenta que la persona quien declara una excepción no debería ser la misma persona encargada de ejecutar las medidas excepcionales, para evitar un abuso del poder (1950:596). Sin embargo, en la práctica este contrapeso entre la *construcción* de la excepción y la política de la excepción rara vez se da. Este hecho en sí subraya la importancia de prestar tanta atención al constructo de la excepción como a las medidas que se emplean en su nombre.

Resumiendo

En este apartado se han considerado las diferentes relaciones entre la norma y la excepción y se ha elegido la clásica distinción republicana como el punto de partida de este estudio, dada la claridad conceptual que ofrece. Aunque existe cierto desacuerdo acerca de lo que se puede considerar como una amenaza excepcional, también se ha establecido que suele haber tres situaciones que se clasifican como excepcionales: conflictos armados, crisis económico-sociales, y desastres naturales. Finalmente, se ha subrayado la importancia de tener en cuenta el hecho de que cualquier situación de emergencia no lo es intrínsecamente sino que se trata de un acto político y de construcción social (Schmitt 2009:14).

Teniendo en cuenta estas observaciones, pensamos que indagar - desde la experiencia real de la política - en qué situaciones se declaran excepcionales hoy en día y cómo se construyen políticamente tiene una gran relevancia teórica. En la literatura actual hay un debate importante acerca de situaciones de emergencia, pero se centra casi exclusivamente en el caso del terrorismo islamista (Ackerman, 2004; Cole, 2004) como si fuera el único marco conceptual de excepción actualmente relevante. En este trabajo ofrecemos una mirada que va más allá de la situación específica de los Estados Unidos, para ver cómo se construye la excepción en una realidad sociopolítica totalmente diferente.

2.1.2 LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN

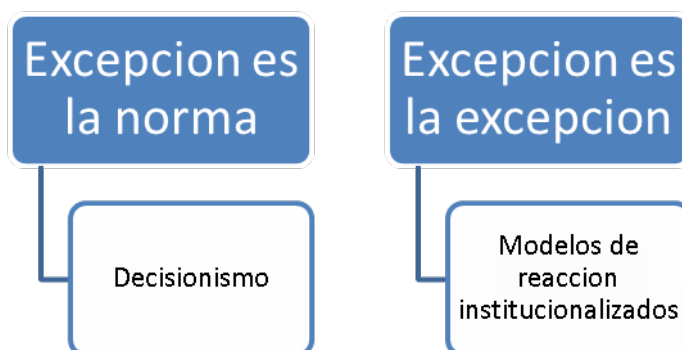
Ahora que se ha abordado la primera dimensión de los poderes de emergencia – el constructo de la excepción – pasamos a explorar la segunda dimensión del concepto: las medidas que se toman en el nombre de la situación clasificada como excepcional. A esta segunda dimensión se le denominamos la “política de la excepción” para reflejar que las medidas empleadas constituyen una respuesta al “constructo de la excepción”.

La discusión acerca de la relación entre la norma y la excepción que se ha reflejado arriba es fundamental a la hora de considerar como un gobierno va a reaccionar frente a una situación excepcional. De acuerdo con la visión *decisionista*, que ve la excepción como el estado normal de las cosas, no habrá procedimientos especiales sino que todo el aparato del poder se empeñará en poner orden al caos que se considera un hecho permanente de la vida política. Es esta visión la que más se relaciona con los monarcas absolutos y los regímenes autoritarios (Hobbes, 1996; Schmitt, 1985; Lazar, 2000).

Por otra parte, siguiendo la visión *republicana* de la vida política, en que la excepción sigue siendo la excepción, pues puede haber varias maneras de reaccionar frente a la situación. La literatura sobre los poderes de emergencia desde un punto de vista teórico es muy extensa³¹. En ese sentido, la propuesta de Gross y Ni Aoláin (2006), en que se ofrece de forma parsimoniosa tres modelos de respuesta a situaciones clasificadas como excepcionales, sirve como una buena base y marco para revisar las aportaciones clave a la teoría de la excepción en la política.

³¹ Ver por ejemplo: Friedrich (1950), Ferejohn y Pasquino (2004), Rossiter (1946), Schmitt (1985), Wright (2011).

Figura 7: El concepto y la política de la excepción



Fuente: elaboración propia

Los modelos de Gross y Ni Aoláin se guían alrededor de la siguiente pregunta: frente a situaciones excepcionales y desde un punto de vista procedimental ¿cómo reacciona un gobierno? Encuentran tres respuestas típicas: i) no hacer absolutamente nada, ii) establecer mecanismos ex ante y iii) hacer todo lo que hiciera falta. Estas respuestas son la base de los tres modelos que se detallan a continuación.

El modelo de resistencia

El primer modelo de Gross y Ni Aoláin se clasifica como *business as usual*, el cual podríamos traducir al castellano como un modelo de *resistencia* (2006:110) La base fundamental de este modelo es una convicción de que nada puede justificar un alejamiento de la forma normal de hacer las cosas, por temor a que lleve a un cambio permanente en un sistema político que tanto ha costado construir. De acuerdo con este modelo de *resistencia*, es mejor simplemente seguir los procedimientos normales para hacer frente a la crisis, partiendo del premiso que unas instituciones fuertes son diseñadas para resistir todos los ataques posibles.

El liberalismo clásico es el gran defensor de este modelo, y su escritor ejemplar es Benjamin Constant (1989) quien subraya la tendencia de que los poderes de emergencia se vuelven permanentes: "la arbitrariedad presentada al principio como un recurso extremo en circunstancias muy excepcionales, se convierte en la solución de todos los problemas y en una practica diaria" (p.185). El modelo de resistencia fue el seguido en los países de América Latina en los años posteriores a su independencia de la corona española, debido a la influencia de pensadores liberales como Constant

(Aguilar, 1996; Negretto y Aguilar, 2000). De la misma forma, ha sido el modelo tradicional en los Estados Unidos (Rossiter, 1946; Issacaharroff y Pildis, 2004).

A pesar de la gran convicción liberal de que la constitución en si debería ser suficientemente fuerte para resistir en todas las circunstancias, la historia demuestra casos en que el no contar con un marco para enfrentar una situación excepcional puede tener un efecto perverso sobre la protección de los derechos humanos, justo lo que se pretende proteger (Aguilar, 1996; Ackerman, 2006). La razón es que en una situación de crisis grave o inesperada, al no contar con un plan de acción o medidas especiales, es más probable que un gobierno recurra a medidas autoritarias, sin ningún tipo de control o fiscalización.

El modelo de acomodación

El segundo modelo propuesto por Gross y Ni Aolain es un modelo de *acomodación* (2006:13). Este modelo consiste en establecer procedimientos excepcionales de antemano para poder hacer frente a una posible situación de emergencia en el futuro. El razonamiento es doble: por una parte, por ofrecer un marco mínimo de institucionalidad en una situación de crisis; y por otra, ofrecer una respuesta rápida en caso de necesidad (Delfino, 2000: 509). Ese es el modelo seguido por Francia, España y Alemania, entre otros. Como ya se ha mencionado, actualmente existe un debate muy importante en los Estados Unidos acerca de si es necesario cambiar de un modelo de *resistencia* a un modelo de *acomodación* frente a su “amenaza excepcional” del terrorismo islamista (Ackerman, 2004).

A su vez, Gross y Ni Aolain (2006) identifican tres sub-categorías del modelo de acomodación como respuesta a la excepción, cuyos rasgos principales se exponen a continuación:

El tipo constitucional

Gross y Ni Aolain afirman que muchas democracias constitucionales (incluyendo Francia, Alemania y los países de América Latina) cuentan con un mecanismo preparado de antemano para hacer frente a una crisis, debido a la necesidad de actuar con rapidez y eficacia (2006:35). Tales mecanismos se pueden establecer o en la constitución o en la legislación ordinaria. Precisamente, los casos de “estados de emergencia” presentados al principio de este estudio constituyen un modelo de tipo

constitucional. Los mecanismos de acomodación constitucional se llaman con mas frecuencia “regímenes de excepción”, ofreciendo un marco normativo especial frente a una “amenaza excepcional” para la vida de una nación o la misma constitución (Friedrich, 1950).

El modelo clásico de un régimen de excepción es la dictadura romana, que se podía declarar en dos casos principales: i) dictadura *rei gerundae causa* (para hacer las cosas) y ii) dictadura *seditionis sedandae* (para reprimir las insurrecciones). (Rossiter, 1946: 20). Esta institución ha sido alabada por varios pensadores a través del tiempo, incluyendo Maquiavelli (1987), Rousseau (1990), Friedrich (1950) y Rossiter (1946). La dictadura romana se caracterizó por unos límites institucionales importantes, incluyendo los siguientes: en primer lugar, se elegía a una persona respetada y conocida pero sin un puesto político para ejercer la dictadura, para evitar la concentración del poder en manos de los cónsules; segundo, había un límite temporal de seis meses para evitar su permanencia en el tiempo; tercero, el senado clasificó la situación como de una emergencia mientras que los dos cónsules eligieron al dictador; cuarto, no se podía hacer cambios a la estructura de la República durante una dictadura; y quinto, solo se podía declarar una vez en el mismo año (Rossiter, 1946:18-22). El propósito de todos estos mecanismos era reducir la posibilidad de abusos del poder.

De acuerdo con las aproximaciones clásicas a los regímenes constitucionales de excepción, el salto desde el dictador romano al régimen de excepción moderno se hizo a través de la Edad Media, el Renacimiento, los Estados Absolutistas de Europa, la Revolución Francesa, con la figura del Estado de Sitio y finalmente con la Constitución del Weimar, con su artículo 48 (Wright, en prensa). Los dos elementos clave del régimen de excepción tras su viaje en el tiempo son la concentración de poderes en una figura (normalmente el ejecutivo) y la suspensión de garantías o derechos (una innovación institucional, ya que no formaba parte de la dictadura romana) siempre dentro de un límite temporal pre establecido (de Wilde, 2010; Cruz Villalón, 1984).

Es importante reconocer que la literatura se ha enfocado básicamente en los regímenes de excepción que conlleven medidas represivas para hacer frente a crisis de índole social o política, tipificadas por el uso de la violencia (Zovatto, 1990) justo por la suspensión de derechos que suelen conllevar. Este énfasis casi exclusivo sobre la dictadura *seditionis sedandae* en la literatura ha quitado importancia a la dictadura *rei gerundae* que en contraste implica medidas más económicas o administrativas.

Por lo tanto, hace falta recordar que los estados de excepción declarados tanto hoy como en Roma con la figura de la dictadura van más allá del uso de la violencia dado que en algunos casos también implican medidas de índole económica o administrativa (Zovatto, 1990).

El tipo legislativo

De acuerdo con el esquema de Gross y Aolaín, el siguiente otro modelo de acomodación consiste en incluir pautas acerca de qué leyes se pueden hacer durante una emergencia y cómo se pueden hacer (2006:67). La lógica es que no se puede saber siempre qué hará falta en una situación de crisis pero sí se pueden prever las reglas de juego acerca de cómo hacer los cambios necesarios (Ibid, p.66). A su vez hay dos sub tipos del tipo legislativo de acomodación: i) la modificación de leyes ordinarias o ii) la legislación de emergencia. La mayor dificultad que presente este tipo de acomodación es que las emergencias por su naturaleza demandan rapidez a la hora de legislar, y poco tiempo para deliberar acerca de cuál es la medida más eficaz o correcta (Ibid, p.69). Es este tipo de modelo de acomodación que tanto teme Naomi Klein en *La doctrina del shock*, debido al uso de legislación de emergencia para cambiar de forma permanente la política que se ha pactado a través del tiempo y en circunstancias normales (Klein, 2007).

Cualquier sistema político democrático tiene una forma institucionalizada de legislar, que puede ser a través de un órgano legislativo o actores con poderes pre establecidos para legislar (Hobbes, 1996). Así fue el caso de la República de Roma que no obstante contemplo la posibilidad de un órgano legislativo de emergencia que se llamaba el *decenvirato* (Machiavelli, 1987; Agamben, 2005). Cuando se declaró un estado de necesidad y este órgano se eligió podría hacer cualquier ley que quisiera, como si fuera el pueblo romano. Poco a poco fue ganando poder y, según Maquiavelo (1987), los diez miembros del órgano legislativo de emergencia en varias ocasiones se convirtieron en tiranos. Además, se anularon los cónsules y los tribunos durante el año en que estaba funcionando y por lo tanto la institución no fue restringida por el tipo de pesos y contrapesos que estaban pensados para la figura del dictador (ver arriba).

Más recientemente, en regímenes parlamentarios tales como los de Francia, Alemania e Italia, ha habido un claro fenómeno de usurpación de poderes para legislar por parte del ejecutivo durante el siglo XX (Agamben, 2005). Por ejemplo, en Italia durante la década de los 20 toda la legislación fue producida a través de decretos ejecutivos de

emergencia. Para Ferejohn y Pasquino (2004), el modelo legislativo ya constituye el principal modelo de acomodación frente a las situaciones de emergencia. En los sistemas presidenciales el problema se encuentra aún más acentuado dado que el ejecutivo tiene una vida independiente del legislativo. Ha habido una importante producción sobre la cuestión de los decretos ejecutivos en la región de América Latina, una región que se caracteriza (entre otras muchas cosas) por sus formas de gobierno presidencialistas (García Montero, 2009).

En el caso del modelo legislativo, varias preguntas clave se imponen: por ejemplo, ¿la ley tendrá vigencia únicamente durante el periodo de la presente crisis o más bien constituye una ley permanente?; ¿qué tipo de contenido tienen las leyes emitidas frente a una emergencia?; y finalmente ¿en algún momento lo que era el modelo legislativo se convierte en el modelo constitucional, en el sentido que una ley que se creó frente a una emergencia luego se puede invocar para hacer frente a una nueva emergencia? Son importantes interrogantes que quedan por contestar.

El tipo interpretativo

La tercera y última sub-categoría del modelo de acomodación propuesto por Gross y Ni Aolain es de tipo *interpretativo*. Es decir, consiste simplemente en interpretar de otra forma las leyes ya existentes de una forma que tiene en cuenta la situación anormal que se haya presentado. (2006:73) Dicho de otra forma, no es la ley formal la que cambia sino que la forma en que se aplica, en base a la prevalencia de unos principios sobre otros. Por lo tanto, en una situación de emergencia, es más probable que la justificación de la seguridad tiene más peso que la justificación de la libertad.

El modelo extra-legal

El tercer y último modelo contemplado por Gross y Ni Aolain es el modelo *extra-legal* (2006:80). De acuerdo con este modelo, no es posible hacer provisiones para la excepción ya que, al ser una situación imprevista, es imposible saber de antemano la mejor manera de responder a ella. Por lo tanto, es necesario que los funcionarios tomen las medidas consideradas necesarias sobre la marcha para hacer frente a los diferentes aspectos de la situación clasificada “excepcional”. Gross y Ni Aolain insisten en que el modelo no es extra-constitucional ya que responde a principios tales como las jerarquías de poder y la fuerza contra la fuerza, exige la rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas en beneficio del bien común, y respeta la diferencia

entre la norma y la excepción (Ibid, p.80) El modelo extra-legal – de acuerdo con esta visión – no es equivalente al Dictador soberano de Schmitt, ya que en este caso el único principio que rige el actuar es la búsqueda del orden frente a un caos permanente (Schmitt, 2009).

Nuevamente Roma nos ofrece el primer ejemplo del modelo extra legal, con la figura del *iustitium*. De acuerdo con este mecanismo, al enterarse de una situación de crisis, el Senado podría decretar un *senatus consultum ultimum* es decir un llamamiento a los cónsules, los tribunos y los ciudadanos a tomar todas las medidas necesarias para proteger la Republica. Agamben (2005) explica que durante la vigencia del *iustitium* había una suspensión total de la aplicación de la ley, en nombre de la necesidad y el bien común.

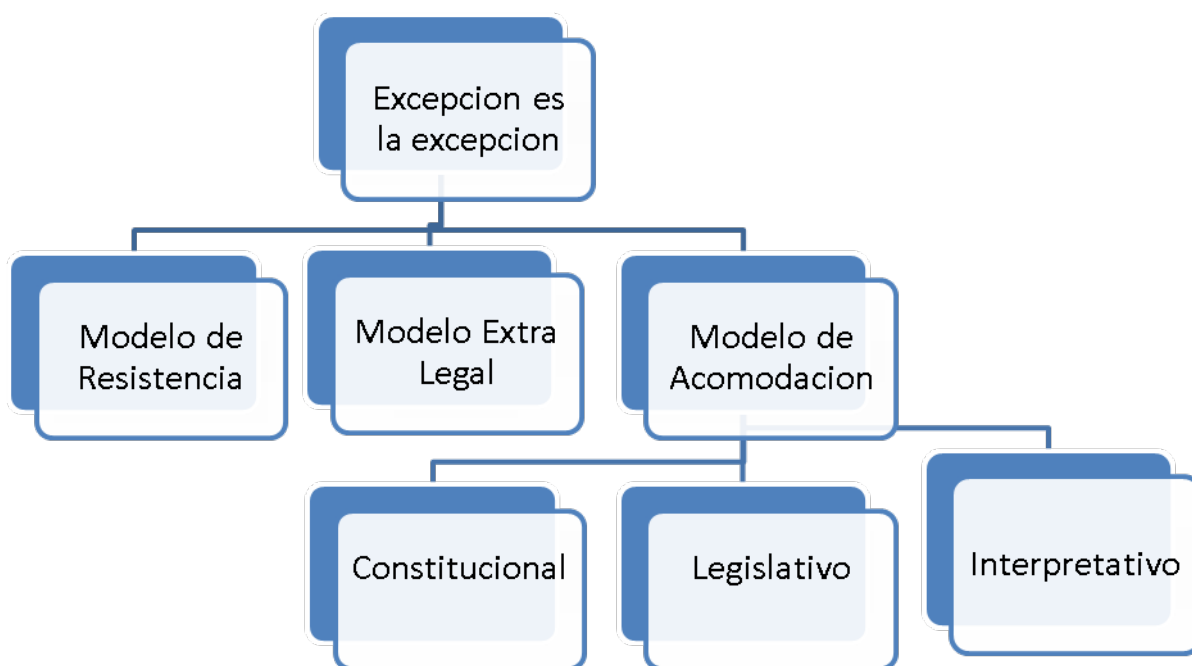
El modelo extra-legal es el clásico en el mundo anglosajón, debido a la tradición del derecho común y el principio de la fuerza contra la fuerza. La Ley Marcial podría declararse frente a una invasión o insurrección e involucraba lo que hacia falta en el nombre de la necesidad y la buena fe, incluyendo el control militar de los civiles y hasta la movilización de los ciudadanos (Rossiter 1946; 143). La última vez que se empleó en el Reino Unido era en el siglo xviii pero sigue siendo el marco principal de reacción frente a situaciones clasificadas como excepcionales (Ibid; 140). El control principal sobre el uso de la Ley Marcial pasa a ser las Cortes ya que si se pueden justificar de acuerdo con el principio de la fuerza contra la fuerza, las medidas son ilimitadas (Ibid;143).

A pesar de la preocupación por encontrar un modelo de *acomodación* en la literatura (Ackerman, 2006) y la recurrencia al modelo legislativo con el PATRIOT Act, en la práctica los Estados Unidos ha optado por un modelo extra legal en el contexto de la guerra contra el terrorismo islamista. Por ejemplo, el orden militar del 16 de noviembre 2001, decretado por el presidente George W. Bush, permitió que los sospechosos del terrorismo islamista se detuvieran indefinidamente y se juzgaran por tribunales militares (ref). La literatura reciente sobre el terrorismo en Estados Unidos está dividido: por una parte, hay un grupo de pensadores que justifican una suerte de modelo extra legal, siempre y cuando esté sujeto a un ex post control por las cortes, el congreso o los ciudadanos (Ackerman, 2004); y por otra parte hay un grupo que se muestra preocupado por la vulneración de derechos humanos que se puede provocar en el nombre de la necesidad (Cole, 2004). Estas discusiones han dominado la literatura sobre el gobierno de emergencia durante los últimos diez años. A pesar de

su flexibilidad y confianza en la buena fe, la posibilidad de abusos del poder son muy probables bajo este tipo de modelo por la misma discrecionalidad que permite.

A continuación se ofrece un mapa conceptual de los diferentes modelos de reacciones frente a situaciones clasificadas como excepcionales, de acuerdo con el esquema ofrecido por Gross y Ni Aolain:

Figura 8: Los Modelos de la política de la excepción



Fuente: elaboración propia a partir del esquema conceptual de Gross y Ni Aoláin (2006).

Dos advertencias acerca de los modelos de reacción

Antes de seguir con el análisis, es importante establecer dos advertencias importantes acerca de los modelos de reacción propuestos por Gross y Ni Aoláin (2006).

En primer lugar, es importante destacar que un mismo gobierno puede reaccionar de acuerdo con diferentes modelos a la vez o en distintos momentos, tal y como se ha visto en la guerra contra el terrorismo islamista por parte de los Estados Unidos. De la

misma forma, Reino Unido – a pesar de su inclinación hacia el modelo extra legal – optó por un modelo de acomodación de tipo legislativo durante la Primera Guerra Mundial (Agamben, 2005; Rossiter, 1946). Además, sería equivocado pensar que son categorías totalmente excluyentes y que no cambien con el tiempo. Por ejemplo, el Estado de Sitio de la revolución francesa de hecho empezó más como un mecanismo extra legal que un modelo de acomodación constitucional (Rossiter, 1946), pero se ha ido cambiando en el tiempo, adquiriendo más pesos y contrapesos institucionales, y una forma constitucional. Como afirma Loveman (1994), la política de la excepción se moldea a los intereses de la situación y por lo tanto no siempre respeta las categorías ideales. Esta reflexión nos lleva de vuelta a la importancia del “constructo de la excepción” como primera dimensión conceptual de los poderes de emergencia.

Por otra parte, cabe resaltar que los acercamientos a la política de la excepción se han fijado más en elementos formales más que de contenido. Es decir, ¿cuál es el *estatus legal* de la decisión? en vez de ¿cuál es el *contenido* de la decisión? Podemos extraer ciertas medidas a raíz de los estudios consultados, desde la suspensión de derechos civiles hasta poderes administrativos excepcionales pero no contamos con un acercamiento que se hace la siguiente pregunta ¿qué ámbitos de la política afecta la política de la excepción? O – lo que viene a ser lo mismo - ¿cuál es el *contenido* de la política de la excepción? Constituye un interrogante clave que no se ha abordado desde un punto de vista sistemático.

Resumiendo

En este apartado, se ha abordado la cuestión de las medidas que se toman en nombre de una situación clasificada como excepcional. Siguiendo el modelo ofrecido por Gross y Ni Aoláin (2006), se han establecido tres tipos principales de política de la excepción: resistencia, acomodación y extra legal. El modelo ofrece grandes ventajas a la hora de clasificar la literatura existente sobre el tema y comparte la preocupación generalizada de considerar elementos de tipo procedimental. Aunque estos acercamientos tienen un valor indudable, se echa de menos un estudio sistemático acerca del *contenido* de las medidas que se toman, para apreciar a qué ámbitos de la vida política afectan.

En este estudio, se elige estudiar el modelo de acomodación constitucional dado que en este caso sí se asocia con un contenido específico: la suspensión de los derechos

constitucionales. Teniendo en cuenta que en su modelo histórico – la dictadura romana – se podía establecer un régimen de excepción tanto de tipo administrativo como de tipo represivo, parece extraño que el concepto se haya reducido a éste último. Por lo tanto, argumentamos que merece la pena revisar cómo se emplean los regímenes de excepción en la práctica para ampliar e incluso desafiar cómo conceptualizamos los mismos.

2.1.3 ¿CÓMO SE RELACIONAN ENTRE SÍ EL CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN Y LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN?

Tanto para conceptualizar como para establecer el uso de los poderes de emergencia en la política real, hace falta llevar a cabo dos tareas. Primero, es necesario identificar sus dos dimensiones clave: el constructo de la excepción y la política de la excepción. Luego, hace falta establecer cómo estas dos dimensiones se vinculan entre sí. Solo de esta forma, se podrá apreciar el concepto plenamente y ver qué papel ha tenido en la política.

A estas alturas, cabe preguntarse ¿se puede hablar de poderes de emergencia si sólo está presente una de las dos dimensiones? Es decir, si hay una situación clasificada como excepcional pero no se establecen medidas excepcionales ¿se pueden hablar de poderes de emergencia? O, si presenciamos procedimientos extraordinarios pero no se refiere a una situación como excepcional ¿se pueden hablar de poderes de emergencia? En ambos casos la respuesta es no, dada la conceptualización ofrecida al inicio de este estudio. La tabla a continuación muestra esta distinción – que en la práctica es bastante importante - de forma gráfica:

Tabla 1: Dos dimensiones de los poderes de emergencia

	Constructo Sí	Constructo No
Política Sí	Poderes de emergencia	Política discrecional
Política No	Modelo de resistencia	Política ordinaria

Fuente: elaboración propia

En este sentido, Gross y Ni Aoláin (2006) afirman que sobre todo en el caso de la acomodación constitucional existe una necesidad de establecer una escala de tipos de emergencia, de acuerdo con las circunstancias y las medidas (*Ibid*,:43), para poder comprenderlos mejor. Esta preocupación se comparte plenamente es la base de este estudio. Como ya se ha establecido, de acuerdo con la doctrina constitucional clásica, los regímenes de excepción ofrecen medidas de tipo coercitivo para hacer frente a situaciones de violencia política, dentro de un marco temporal limitado. Sin embargo, también se habla de situaciones de emergencia económica o natural (Zovatto, 1990) aunque no se han abordado sistemáticamente en la literatura sobre los regímenes de excepción.

La tabla abajo ofrece una taxonomía básica de los regímenes de excepción, teniendo en cuenta el constructo de excepción y la política de excepción. Nos servirá como base para el desarrollo posterior del concepto llevado a cabo en este estudio:

Tabla 2: Taxonomía de los regímenes de excepción, de acuerdo con sus dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción

Constructo	Violencia Política	Económica	Desastre Natural
Política	Coercitiva	Económica	Humanitaria
Tipo	Represivo Clásico	Económico Clásico	Desastre Clásico

Fuente: elaboración propia

Esta primera taxonomía que se desprende de la literatura sobre los regímenes de excepción es muy sencilla. Habría tres tipos de régimen de excepción, con categorías mutuamente exclusivas. Nuestra tarea consiste en establecer si estos tipos se mantienen en la vida política real y de no ser así, buscar qué tipos realmente existen. Además, será de interés establecer el peso de cada tipo en la política real, para ver si el énfasis teórico sobre lo que denominamos el tipo “represivo clásico” se refleja empíricamente.

Es importante mejorar nuestra conceptualización de los poderes de emergencia más generalmente y los regímenes de excepción más específicamente para poder evaluar mejor cuál es su rol en la política. En el caso de los regímenes de excepción, el

debate se ha centrado en la cuestión de los derechos humanos y todo el esfuerzo se ha dedicado a limitar abusos del poder en ese sentido. Sin embargo, nuestra intuición es que de hecho hace falta consultar muchos marcos diferentes para evaluar el uso de los regímenes de excepción en la práctica. Es con este espíritu que el presente estudio se lleva a cabo.

2.2 LOS PODERES DE EMERGENCIA EN AMÉRICA LATINA

Ahora que se ha explorado el concepto de los poderes de emergencia desde un punto de vista teórico, es necesario trasladarlo al contexto latinoamericano. En primer lugar, se establecen los diferentes modelos de respuesta a situaciones clasificadas como excepcionales en la región, argumento que el modelo por antonomasia en América Latina ha sido de acomodación constitucional, es decir los regímenes de excepción. Luego, se identifica el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción a través del tiempo y los parámetros bajo los cuales se evalúa este uso en la literatura. Cabe destacar que en cada momento nos interesan las experiencias específicas de los tres países bajo estudio: Bolivia, Ecuador y Perú.

2.2.1 LOS MODELOS DE REACCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Entonces, en primer lugar es necesario establecer si ha habido una tendencia en América Latina, en el uso de los poderes de emergencia. En este sentido, la literatura parece estar dividida. Por una parte, existen aquellos autores que argumentan que el modelo de acomodación legislativa ha sido el predominante; por otra, existen aquellos autores que afirman que el modelo de acomodación constitucional más bien ha sido el predominante en la región. A continuación se exponen los términos del debate, antes de ofrecer algunos datos empíricos para arrojar luz sobre la discusión.

Por su parte, Cheibub, Elkins y Ginsburg (2011:1721) argumentan que un rasgo típico de los presidentes latinoamericanos son los poderes de emergencia y que éstos son de naturaleza legislativa. Argumentan que frente a una situación de emergencia, los poderes típicamente otorgados a los presidentes son para legislar. Además - siguiendo a Ferejohn y Pasquino (2004) - afirman que existen muchos casos en que la legislación ordinaria puede facilitar los poderes de emergencia y por lo tanto no siempre se trata de un régimen de excepción como tal.

No obstante, en su investigación de los poderes de emergencia en las constituciones latinoamericanas, son precisamente los regímenes de excepción que toman como dato principal. Además, consideran que la ausencia de una prohibición explícita de emplear facultades legislativas durante un estado de excepción quiere decir que sí se permiten facultades legislativas. Consideramos que este razonamiento es sumamente débil porque si fuera así, todo lo que una constitución *no* prohíba será posible. De todas formas, sus hallazgos más bien confirman que los regímenes de excepción tal y como se suelen conceptualizar – suspensión de derechos frente a problemas de violencia política – han sido la regla en la región. A pesar de la insistencia de la importancia de este tipo, el estudio empírico tiene poco qué decir acerca de los poderes excepcionales de tipo legislativo.

Por su parte Carey y Shugart (1993:14), también abordan los poderes de emergencia aunque desde una perspectiva diferente. Para ellos, los poderes ejecutivos de emergencia en América Latina suelen ser mecanismos para suspender libertades civiles y tomar control de administraciones públicas, sobre todo en momentos de disturbios internos. Para ellos, la autoridad para cambiar una política pública a través de un decreto es conceptualmente distinta. Son éstos últimos poderes que constituyen su objeto de estudio pero subrayan la importancia de los poderes de emergencia en la práctica. Para Carey y Shugart, puede haber casos en que los gobernantes se aprovechen de situaciones de emergencia para establecer políticas nuevas, en vez de restringir sus poderes a la suspensión de derechos. En estos casos, hablan de una iniciativa “paraconstitucional” dada que no se contempla de antemano en la constitución.

Frente a preocupaciones académicas acerca de la usurpación de poderes legislativos por parte del ejecutivo, Carey y Shugart se empeñan en demostrar que en muchos casos se trata de una autoridad de decreto delegada por el mismo congreso (Ibid, p.13). Por lo tanto, no se puede considerar como una práctica excepcional sino que como parte normal de la vida política. Estamos de acuerdo en el sentido que la autoridad legislativa delegada no se puede considerar como un poder de emergencia, pero únicamente porque no se contempla como una reacción frente a una situación de emergencia. Es decir, si el congreso delega facultades legislativas extraordinarias al ejecutivo para responder a una situación construida como crisis, excepción o emergencia, en ese caso sí sería un caso de poderes de emergencia.

Desde un punto de vista histórico, Negretto y Aguilar Rivera (2000) subrayan la predominancia de los regímenes de excepción en América Latina, a partir de un intento inicial de emplear un modelo de resistencia, el que se llevó en última instancia al uso de un modelo extra legal. Estos autores critican a Loveman (1993) por incluir varios tipos de poderes de emergencia bajo la nomenclatura “estado de excepción”, incluyendo la suspensión de garantías y el uso de la ley marcial (Negretto y Rivera 2000:1809). No obstante, el énfasis de Loveman sobre mecanismos para suspender los derechos, el rol de los militares, y cláusulas constitucionales refleja un concepto determinado de régimen de excepción. Reconoce la posibilidad de la creación de nueva legislación como poder dentro del marco del régimen de excepción pero no sería un rasgo principal del mecanismo (Loveman 1993:17).

Varias conclusiones importantes destacan del debate sobre los poderes de emergencia en América Latina, desde un punto de vista procedimental. Primero, el régimen de excepción tanto en la historia como en la actualidad ha sido el modelo de acomodación predominante en la región. Segundo, que en algunas ocasiones el presidente toma medidas legislativas durante un estado de excepción aunque no suele ser la medida principal y no siempre tiene un fundamento constitucional o legal. Por lo tanto, el caso latinoamericano no parece seguir la pauta identificada por Agamben (2005) o Ferejohn y Pasquino (2006) en el que el modelo legislativo se ha convertido en la reacción normal a las situaciones clasificadas como emergencias. En resumidas cuentas, los regímenes de excepción son un objeto de estudio sumamente relevante en el contexto latinoamericano.

Para confirmar las conclusiones de la literatura, se efectuó una revisión de 17 constituciones latinoamericanas contemporáneas³² para establecer si i) se incluye un régimen de excepción; ii) el régimen de excepción contempla el otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias al presidente; y iii) la constitución contempla poderes legislativos extraordinarios para los presidentes frente a situaciones de emergencia, excepción, crisis o urgencia³³. De esta forma, se puede constatar el peso relativo del modelo de acomodación constitucional y del modelo de acomodación legislativo al nivel formal en la región.

³² Argentina 1994, Bolivia 2009, Chile 2008, Colombia 1991, Costa Rica 1949, Ecuador 2008, El Salvador 1982, Guatemala 1985, Honduras 1982, México 1917, Nicaragua 1987, Panamá 2004, Paraguay 1992, Perú 1993, República Dominicana 2010, Uruguay 1967, Venezuela 1999.

³³ No se considera la posibilidad de mandar proyectos de ley al Congreso con urgencia como una facultad legislativa extraordinaria dado que simplemente implica que el Congreso tendrá que estudiar el proyecto con mayor rapidez.

En todos los casos, se establece o un régimen de excepción³⁴ o una cláusula permitiendo la suspensión de derechos frente a situaciones de crisis o emergencia³⁵. En tan sólo 3 casos³⁶, el régimen de excepción contempla el uso de poderes legislativos extraordinarios por parte de los gobernantes confirmando que en mayor medida no se mezcla con un modelo de acomodación legislativo. Finalmente, en cuanto a facultades legislativas que podemos considerar como poderes de emergencia más allá de los regímenes de excepción, únicamente se contemplan en seis casos³⁷. Los resultados detallados del análisis se presentan en una tabla en el Anexo 1.

Por lo tanto, en esta tesis se parte de la premisa de que la reacción paradigmática a situaciones clasificadas como excepcionales en el subcontinente ha sido con un modelo de acomodación constitucional, que es distinto histórica y conceptualmente del modelo de acomodación legislativo (Carey y Shugart, 1993: 14). Por esa razón, los regímenes de excepción constituyen el objeto de estudio de esta tesis.

Dos advertencias

Antes de seguir con el análisis es importante subrayar dos advertencias: Primero, que en este estudio conceptualizamos los poderes de emergencia como una facultad del poder ejecutivo. Sin embargo, es posible que el congreso, el poder judicial o autoridades subnacionales puedan asumir poderes de emergencia en ciertos contextos (Wright, 2011). Segundo, mientras que en otros estudios se apunta a constructos y políticas mucho más cotidianos (Ibid), en esta tesis nos centramos en los regímenes de excepción, un tipo específico de poderes de emergencia. El objetivo de esta tesis es ofrecer una aproximación conceptual y empírica a un tipo de poder de emergencia y por lo tanto es necesario restringir el alcance de este estudio de esta forma. De todas formas, por lo expuesto arriba, queda patente que el régimen de excepción es el tipo clásico en la región latinoamericana.

³⁴ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela.

³⁵ El Salvador, México, Uruguay.

³⁶ Colombia, México, Nicaragua.

³⁷ Argentina, Colombia, Honduras, México, Panamá y Perú.

2.2.2 LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Hasta el momento se ha establecido que los regímenes de excepción constituye el clásico tipo de poderes de emergencia en América Latina. Sin embargo, queda pendiente una pregunta importante ¿qué significa decretar un estado de excepción? ¿Cuáles son los constructos de excepción y las políticas de excepción que conforman los diferentes tipos de estado de excepción? Para contestar a estos interrogantes clave, es necesario considerar lo que dice la literatura sobre los regímenes de excepción tanto en el pasado como en el presente. No obstante, es importante subrayar que - a pesar de algunos estudios que abordan ejemplos de regímenes de excepción en algún país en concreto³⁸ o análisis desde una perspectiva de derecho³⁹ - los regímenes de excepción han recibido poca atención en recientes estudios sobre la región.

Los regímenes de excepción en el pasado

No cabe duda de que los regímenes de excepción tienen una larga historia en la región, como afirma Colomer:

Generalmente [los estados de excepción] han sido aplicados con una finalidad y con un objetivo contrario al de su reconocimiento constitucional... Han sido casi siempre en la historia política de América Latina instrumentos con los que se ha intentado imponer las formas más extremas y arbitrarias del predominio del poder ejecutivo... (Colomer, 1990:87)

A continuación se traza brevemente la historia de los regímenes de excepción en América Latina, desde la Independencia en el siglo XVIII y los autoritarismos del siglo XIX hasta las transiciones a la democracia del Siglo XX, haciendo hincapié en la experiencia de los tres países de estudio: Bolivia, Ecuador y Perú.

³⁸ Para estudios por país que abordan el tema del estado de excepción publicados en la última década ver, sobre Colombia Iturralde (2003), sobre Ecuador Dávalos Muirragui (2008), sobre Argentina Rosatti (2004), y sobre Bolivia Alenda (2003).

³⁹ Estudios desde la perspectiva del derecho o derecho constitucional incluyen Delfino (2000), Ríos (2009) y Carbonell (2008).

Desde la Independencia hasta Finales del Siglo XIX

La llegada de la independencia en América Latina a principios del siglo XIX trajo consigo un problema muy serio: el vacío de poder, donde antes había la autoridad del Rey de España. Los que lucharon por rellenar este vacío, y los fundadores de las repúblicas latinoamericanas, fueron los militares que habían tenido éxito en las guerras anti-colonialistas (Loveman y Davies, 1997:3; Colomer, 1990:31; Safford, 1987:80-84) Se debe tener en cuenta, por tanto, que los Estados latinoamericanos se fundaron a partir de una redistribución violenta del poder político, realizada mediante el conflicto armado a principios del siglo XIX.

Los nuevos Estados latinoamericanos del siglo XIX se enfrentaron con el siguiente dilema: seguir las tradiciones autoritarias ibéricas, o introducir el constitucionalismo liberal tan influyente en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos en ese momento (Safford, 1987:57). Aunque el radicalismo y el conservadurismo tuvieron un impacto importante en el constitucionalismo de la época, como explica Roberto Gargarella, “Las actuales constituciones americanas derivan buena parte de su contenido, y mucho de lo mejor que contienen, de la creatividad y el activismo político de los liberales durante el período bajo examen.” (Gargarella, 2005:219).

Los principales propósitos del constitucionalismo liberal era el de asegurar los derechos de los individuos, limitar el poder del Estado, restringir las facultades del presidente, y establecer un sistema de frenos y contrapesos (Ibid, p.197). Por este motivo, las primeras constituciones latinoamericanas excluyeron de su marco los poderes de emergencia, siguiendo el modelo de resistencia defendido por pensadores tales como Benjamín Constant (Aguilar Rivera, 1996:27).

No obstante, sin una respuesta constitucional a las situaciones de crisis que enfrentaron los Estados nacientes con mucha frecuencia (Loveman, 1993:62), sólo quedaban dos opciones: i) derrocar el poder por medio de un golpe u ii) olvidarse de la constitución para mantenerse en el poder (Aguilar Rivera, 1996:28). Por lo tanto, el Estado liberal se vio socavado por esta deficiencia y como explica Gargarella: “los liberales latinoamericanos debieron recurrir habitualmente a la ayuda del conservadurismo para ganar la estabilidad que parecían incapaces de conseguir por sus propios medios...” (Gargarella, 2005:247). La consecuencia fue que, para finales del siglo XIX, prácticamente todas las constituciones latinoamericanas habían incluido

una cláusula de excepción. (Aguilar Rivera, 1996:244; Safford, 1987:62; Loveman, 1993:64)

En realidad, el fracaso del modelo liberal se evidencia en los años de consolidación de los Estados latinoamericanos a partir de 1870. Según Hale, la fe en el constitucionalismo liberal empezó a perderse con la introducción de las teorías sociales e históricas relacionadas con el positivismo. (Hale, 1996:148). En contraste con el período entre 1810 y 1870, los años entre 1870 y 1910 constituyeron una época de estabilidad, centralización y de modernización, bajo regímenes autoritarios (Safford, 1987:96).

De este modo, el pensamiento liberal se había demostrado inadecuado para la realidad latinoamericana. Por un lado, el modelo constitucional resultó incapaz de hacer frente a las crisis involucradas en la fundación de un nuevo Estado. Por otro lado, la presencia de una anti-política por parte de los caudillos, de los sectores militares nacientes, y de los liberales mismos socavó estas frágiles repúblicas. La respuesta a esta situación era el uso de los regímenes de excepción como mecanismo de represión disfrazado dentro de un marco mínimo de legalidad (Loveman, 1993:203).

1900-1978: El Legado Militar

Aunque, como ya se ha mencionado, los militares tuvieron un rol clave en la Independencia y a lo largo del siglo XIX con los primeros ejércitos nacionales, el verdadero auge político de las Fuerzas Armadas en América Latina se vincula estrechamente con la depresión del 1929 (Rouquié, 1997:289). Entre febrero y diciembre del 1930, los gobiernos de Argentina, Brasil, la República Dominicana, Perú y Guatemala se vieron derrocados por el poder militar.

Luego, tras un breve período de lo que Rouquié denomina la “euforia democrática” después de la Segunda Guerra Mundial, los militares cobraron una importancia renovada como reacción a la Revolución Cubana en 1959. Entre 1962 y 1972, hubo una serie de nuevos golpes de Estado seguidos por una represión brutal de la oposición: “Cualquier intento de cambio social, en especial si lo apoyaban los partidos de izquierdas del país, era tachado indiscriminadamente de revolucionario.” (Rouquié, 1997:291) En ese sentido se desarrolló la doctrina de la seguridad nacional (Zovatto, 1990).

Aunque las creencias políticas de los militares han sido siempre sumamente variables (desde el modelo autoritario burocrático hasta un modelo más progresista, (Rouquie, 1997), los regímenes que se establecieron en el período bajo estudio tienen en común un rechazo de la democracia, es decir de instituciones que los militares consideraban en aquella época como inadecuadas, corruptas y fracasadas (Loveman y Davies, 1997: 222). Lo importante era la concentración del poder y la restricción de los derechos, aunque el objetivo fuera la represión de subversivos izquierdistas o el desarrollo económico nacionalista. Para lograr una concentración del poder en el ejecutivo, los militares recurrieron al uso del decreto y de las cláusulas de estado de excepción ya existentes en las constituciones (Loveman, 1997:376). De hecho, a finales de la década de los 70, dos tercios de los países latinoamericanos se encontraban bajo estados de excepción (Despouy, 1999:16).

En términos reales, el uso y abuso del estado de excepción tuvo mayor frecuencia en las dictaduras del Cono Sur. Por ejemplo, en Chile 200.000 ciudadanos fueron detenidos entre 1973 y 1980 bajo medidas especiales durante estados de sitio. En Uruguay, entre 1971 y 1983, un tercio de la población fue detenido o interrogado bajo medidas parecidas. (Despouy, 1996:74-77). Como explica Despouy, los estados de excepción constituyen las situaciones más críticas para la protección de los derechos humanos sobre todo cuando, como fue el caso en los regímenes autoritarios del Cono Sur, la emergencia se hace rutinaria (Ibid).

Sin duda alguna, el estado de excepción adquirió su forma moderna en América Latina bajo los regímenes autoritarios del siglo XX, con dos pilares básicos: la intervención militar y el uso para reprimir disturbios sociales.

Las transiciones a la democracia

La denominada tercera ola de la democracia en América Latina empezó a finales de la década de los setenta (con la República Dominicana en 1978) y terminó con la vuelta a la democracia en Chile en 1990 (Rouquié, 1997:330).⁴⁰ El desafío que enfrentaban las nuevas democracias era doble: por un lado, el legado de la violencia institucionalizada del pasado y por otro, las desigualdades sociales y la crisis económica de los ochenta (Kruijt y Kroonings, 2002:24).

⁴⁰ Guatemala y El Salvador experimentaron su vuelta a la democracia en la década de los 90.

En cuanto al primer aspecto, como explica Lynn Karl (1996), cabe destacar la importancia de los pactos fundacionales de las nuevas democracias con los militares, quienes mantuvieron espacios de poder y de influencia de este modo. Como consecuencia, los nuevos gobiernos buscaron evitar políticas públicas polémicas y eligieron el pragmatismo en vez del debate. Como afirma Loveman: “estas nuevas democracias nacieron minusválidas, incapaces de aplicar la ley en contra de aquellos a quienes se acusó de comportamientos criminales y privados, por tanto, de ejercer su autoridad constitucional.” (Loveman, 1997:367).

En la mayoría de los países latinoamericanos, la retirada de los militares de la responsabilidad gubernamental directa coincidió con nueva legislación electoral y nuevos arreglos constitucionales (Loveman y Davies 1997:226). Sin embargo, Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay optaron por recurrir a constituciones ya existentes, las cuales, en los dos primeros casos, habían sido redactadas por los militares. Como ya se ha comentado, los pactos de fundación resultaron claves en las democracias emergentes y la influencia de los militares se reflejó en democracias “protegidas”, con medidas tales como códigos criminales con cláusulas especiales para crímenes políticos o con autonomía para los militares. Otra medida muy importante para mantener la influencia de los militares fue, justamente, el estado de excepción. De hecho, toda nueva constitución adoptada entre 1978 y 1993 reafirmó y amplificó los poderes de emergencia ya existentes. Sólo la de Paraguay redujo tales medidas. (Loveman, 1997: 376). En el Anexo 1 se presenta una tabla con datos de los diferentes mecanismos constitucionales de excepción en América Latina, incluyendo los cambios realizados hasta el 2010.

En la época de la transición existía una fuerte preocupación académica por el rol del Estado de Excepción. En 1986 la Comisión Andina de Juristas y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos organizaron el seminario “Los Estados de Excepción en la Región Andina” (Figallo, 1987) lo cual dio lugar a un volumen de textos de estudios de caso sobre la región andina (García-Sayán, 1987). De la misma forma, Zovatto ofreció un balance acerca de los derechos humanos y los estados de excepción en América Latina (1990). Además, en el caso de Perú había una importante producción académica propia debido al uso repetido del mecanismo en la

lucha contra Sendero Luminoso⁴¹. Fue en 1997 que Loveman publicó su obra seminal y exhaustiva sobre los regímenes de excepción en América Latina: *The Constitution of Tyranny*.

Los regímenes de excepción en el presente

Casi tres décadas después del comienzo de la tercera ola de democratización, los regímenes democráticos siguen siendo frágiles en la mayoría de los países latinoamericanos. Algunos autores han considerado que un problema fundamental de la democracia en la región es la práctica “delegativa” de la democracia y el consiguiente uso arbitrario del poder por parte de las autoridades (O’Donnell 1997:183, Pinheiro 1997:1, Kruijt y Koonings, 2002:44). La raíz del problema podría encontrarse en el legado de violencia por parte del Estado: “La continuidad de la lógica de la represión arbitraria por parte de las fuerzas de seguridad es uno de los problemas más candentes que aún perviven como legado de los regímenes autoritarios del pasado reciente.” (Kruijt y Koonings, 2002:31) Además, como consecuencia de la presencia de grupos terroristas, para-militares y narcotraficantes en países como Perú, Colombia y México la seguridad a todo coste sigue siendo un tema clave para ganar votos en las elecciones: (Hagopian, 2005:319).

Teniendo en cuenta esta realidad, la tentación de recurrir al estado de excepción, con la concentración de poderes y suspensión de derechos que permite, ha sido muy grande. Los miedos de juristas como Zovatto y García-Sayán al inicio de las transiciones parecían ser fundados ya que este mecanismo de acomodación constitucional a la excepción se ha seguido usando desde el inicio de la transición hasta hoy en día en varios países de la región. La siguiente tabla recopila datos acerca de la frecuencia de los estados de excepción en América Latina, desde el comienzo de la tercera ola de democratización. Al ser datos de los boletines de las Naciones Unidas, son bastante incompletos por las razones expuestas en la introducción, pero por lo menos ofrecen un panorama general del problema:

Las cifras confirman que, en las últimas dos décadas, se han producido múltiples declaratorias de estados de excepción en América Latina. Es más, los países andinos han recurrido al uso del estado de excepción con mucha más frecuencia que sus vecinos latinoamericanos. De acuerdo con los datos de las Naciones Unidas, en el

⁴¹ Ver por ejemplo García-Sayán (1987a), García-Sayán (1989), Eguiguren Praeli (1989) Power Manchego-Muñoz (1989).

caso de Ecuador, ha habido por lo menos 13 ocasiones en que se ha implantado un estado de emergencia en los últimos 20 años. Los casos de Perú y Colombia muestran un uso reiterado del mecanismo, mientras que en Bolivia y en Venezuela se han visto estados de excepción en diversas ocasiones. La situación en la región andina contrasta con casos como los de Chile, El Salvador y Panamá, países con un pasado autoritario reciente, en los que no ha habido ningún estado de excepción desde la vuelta a la democracia. Los datos de este análisis se pueden encontrar en el Anexo 2.

El estado de excepción en democracia es un fenómeno digno de estudiarse dado que sigue siendo una realidad política en América Latina, especialmente en la región andina. Parece evidente que existe una laguna en la literatura al respecto, a pesar de la preocupación a principios de las transiciones a la democracia. Como dice Zovatto, es un fenómeno que se debe estudiar desde varios puntos de vista: constitucional, política, económica y cultural (1990). Este análisis ofrece un primer acercamiento desde un punto de vista político siguiendo la preocupación de analistas de hace ya unos 20 años.

Resumiendo

2.3 ABORDAJES TEÓRICOS Y RELEVANCIA DEL ESTUDIO

La pregunta de investigación a la que se pretende contestar a través de este estudio es la siguiente: ¿cómo ha sido y cómo podemos evaluar el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en tres países en vías de consolidación democrática? A través de datos empíricos, el estudio ofrece un aporte conceptual a la teoría de los poderes de emergencia más generalmente y los regímenes de excepción mas específicamente. El enfoque en la literatura ha sido de derecho mientras que el enfoque adoptado aquí es netamente político. Estamos de acuerdo con Carl Friedrich en que la ciencia política se interesa en la ley por su función política (1950:8) y que a veces el hecho de que las formas legales no cambien puede ocultar importantes cambios en la realidad (Ibid, p.575).

Por estas razones, en esta tesis nos fijamos en primer lugar en el marco normativo de los regímenes de excepción para luego hacer hincapié en su uso en la práctica, a través de los decretos presidenciales. Teniendo en cuenta el importante desfase que

pueda producirse entre la ley y la práctica, al objeto de estudio se le denominamos “decreto de excepción”. Con “decreto” se refleja que se trata del acto político a través del decreto presidencial y con “de excepción” se vincula con el modelo de acomodación constitucional o los regímenes de excepción. Por lo tanto, se ofrece la siguiente definición del objeto de estudio:

El decreto de excepción es aquél decreto presidencial en que, refiriéndose a un régimen de excepción establecido en la constitución o en la ley, se construye una situación como excepcional y se establecen medidas excepcionales como respuesta.

Como modelo de investigación, la propuesta de Ferreira y Goretti (1998) nos parece sumamente relevante, dado que se concentran en el contenido de los decretos estudiados más que su estado formal, con el propósito de ver su papel en la política. Aunque en su caso, se trata más de poderes de tipo legislativo, el abordaje y el esfuerzo se comparten y ofrecen un punto de partida muy interesante y relevante para la presente investigación.

Teniendo en cuenta que este estudio es de naturaleza politológica, cabe hacer hincapié en su relevancia para la ciencia política. Consideramos que un estudio de los poderes de emergencia sin duda alguna es de interés para estudiosos de la consolidación democrática y de los presidencialismos, tal y como se desarrolla a continuación:

Los regímenes de excepción y su relevancia para democracias en vías de consolidación

Antes de emprender nuestro análisis de los estados de excepción en los tres países de estudio, es necesario detenernos sobre la cuestión de su estado como democracias en fase de consolidación. Mucho se ha escrito sobre la calidad de la democracia, su consolidación, los legados autoritarios y las zonas en que el Estado no ha llegado tener presencia⁴². Sin duda alguna, el concepto de la democracia cualitativamente va mucho más allá de las elecciones libres y ha habido intentos para medir en diferentes escalas sus desarrollos, estancamientos y en algunos casos, retrocesos⁴³.

⁴² Ver por ejemplo: Hagopian y Mainwaring (2005), O'Donnell (1993), Schedler (2001).

⁴³ Ver por ejemplo: Alcántara (2008), Altman y Pérez-Linán (2002), Kekic (2007).

Ahora bien, lo que los diferentes enfoques y análisis no tienen en cuenta sistemáticamente es la relevancia de los poderes de emergencia. Ya se ha visto que ha habido un creciente énfasis sobre los poderes del presidente para legislar bajo un pretexto de emergencia o urgencia pero este hecho no se ha incluido en medidas de la calidad de la democracia, por ejemplo (Wright, 2011). Por otra parte, el modelo de acomodación constitucional frente a la excepción (además de su escasa cobertura en la literatura) no se ha vinculado a los diferentes temas de la calidad de la democracia o su consolidación en la región.

En el fondo, los regímenes de excepción de tipo represivo representan dos incompatibilidades fundamentales con el concepto de la poliarquía propuesta por Dahl (1971): la primera es porque se restringen los derechos humanos y la segunda es porque no se respeta la división de poderes. Además, si los estados de excepción se mantienen en el tiempo y/o si se declaran de forma reiterada se puede decir que representan una amenaza misma a la democracia. En la literatura existe una diferencia de opiniones acerca de si los estados de excepción son compatibles con la democracia (Gross y Ní Aoláin, 2006).

Por un lado, algunos autores niegan de entrada la compatibilidad de los regímenes de excepción y la democracia. Para Dahl, en contraste con Rousseau y Hobbes, no hace falta una figura excepcional ya que en una democracia se debe permitir a todos los adultos tomar decisiones autónomas (Dahl, 1998: 79). Jon Elster se muestra escéptico respecto a una posible convivencia de la democracia y “lo excepcional”, pero por otro motivo: la suspensión temporal de los derechos humanos puede llevar fácilmente a una dictadura. (Elster, 1988: 9).

Por otro lado, autores como Lazar y Despouy dan por sentado que las medidas excepcionales son “compatibles con el sistema democrático del gobierno”, ya que si existen situaciones no previstas, hacen falta medidas especiales para proteger a los ciudadanos. (Despouy, 1997: 55) El Estado democrático tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos en momentos de crisis. En este sentido, el estado de excepción se puede considerar como un instrumento para asegurar la gobernabilidad democrática.⁴⁴

⁴⁴ Existen varios elementos que constituyen la gobernabilidad democrática, pero se puede considerar simplemente como la eficacia del gobierno para atender a demandas con recursos democráticos. Ver: Rojas Aravena y Fuentes Saavedra (2004:13)

La jurisprudencia internacional ha establecido una serie de principios para guiar el uso de los regímenes de excepción, para que sean más compatibles con un régimen democrático (Despouy, 1997). Son los siguientes:

- Principio de legalidad

El primer principio defendido por Despouy es el de la legalidad, con el cual se refiere a la necesaria existencia de normas que lo regulan, además de controles internos e internacionales. Para evitar reformas circunstanciales en el mecanismo, Despouy argumenta que es necesario fijarlo en la Constitución o en una norma que tenga rango constitucional, algo sugerido también por Colomer (1990).

- Principio de proclamación

El segundo principio avanzado por Despouy se trata más bien de una cuestión de forma: la declaración oficial del Estado de excepción por la autoridad competente, para que la población afectada tenga conocimiento de las características de la medida en un caso dado. Además, la declaración debería ser ratificada por el poder legislativo nacional o otra autoridad competente, como mecanismo de contrapeso.

- Principio de notificación

El siguiente principio defendido por Despouy es el de la notificación a la comunidad internacional, para informar que el gobierno no podrá cumplir con algunas de sus obligaciones. Además, alerta a la comunidad internacional acerca de la posibilidad de una situación de anormalidad respecto a la protección de los derechos humanos en el país, y ofrece un importante contrapeso a abusos del poder.

- Principio de temporalidad

El cuarto principio sugerido por Despouy es de la temporalidad, es decir que el tiempo de vigencia de la declaratoria debería ser lo estrictamente necesario teniendo en cuenta la naturaleza de la situación. Además, una vez que se levanta el Estado de excepción, no se puede seguir aplicando las normas usadas, para así evitar una situación de excepción de facto. Sugiere un tope de 3 meses antes de revisar su continuación en el tiempo.

- Principio de amenaza excepcional

El quinto principio defendido por Despouy es el concepto de la amenaza excepcional, desarrollado por la doctrina constitucional. Este elemento refiere a las circunstancias exteriores (conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o generadas por el hombre) que constituyen una situación de excepción. Subraya que la amenaza tiene que ser real o inminente, y que conceptos generales como la seguridad nacional o la subversión no constituyen en si situaciones de amenaza excepcional. Segundo, para clasificar la situación de excepcional, hace falta que la situación sea de índole tal de amenazar la vida organizada de la comunidad en el territorio. Finalmente, una amenaza excepcional pondría en peligro los derechos y la seguridad de la población o bien de las instituciones del Estado. Evidentemente, estamos frente al problema de partida del constructo social de la excepción pero por lo menos el principio de Despouy nos ofrece unas pautas para poder juzgar las situaciones en la práctica.

-Principio de proporcionalidad

El sexto principio propuesto por Despouy es el de la proporcionalidad, en el sentido que las medidas adoptadas deberían ser las adecuadas para hacer frente a la crisis. Cualquier exceso en ese sentido se convertiría en un abuso del poder. Hasta cierto punto se refiere a la idea de la legítima defensa que, de hecho, se asocia mas bien con el modelo extra legal de reacción frente a una excepción (Gross y Ní Aolain, 2006).

- Principio de no discriminación

El penúltimo principio propuesto por Despouy es el de la no discriminación, o sea que las medidas no deberían afectar en mayor medida un grupo social (por edad, género o etnia) que otro.

- Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional

El último principio de Despouy está relacionado con la protección de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados en el orden internacional. Implica la preeminencia de las normas más favorables a la protección de los derechos humanos. Los tres países abordados en este estudio han ratificado el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos del 1966, que establece varios derechos no derogables incluso en circunstancias excepcionales: a la vida, a la integridad física, de la esclavitud, de los trabajos forzados, de las detenciones ilegales, a la libertad de la religión, del pensamiento y de la conciencia, y a la personalidad jurídica. (Artículo 4). Además, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado que no es lícito suspender garantías sino que derechos en un Estado de excepción (García-Sayán, 1989).

Sin duda alguna el aporte de Leandro Despouy a la fiscalización de los regímenes de excepción ha sido muy importante, sobre todo para aquellos casos que tienen que ver con la suspensión de derechos frente a disturbios internos. Una vez más, nos recuerda que - de acuerdo con la doctrina constitucional - el régimen de excepción se ha reducido a dos conceptos clave: la concentración de poderes y la suspensión de los derechos, en el contexto de una crisis social (de Wilde, 2010). De ahí que constituya un mecanismo de represión o de control social (La Pière, 1954). Sin embargo, hace falta recordar que los estados de excepción también se pueden declarar en casos de catástrofe natural o crisis económica y por lo tanto es posible que se empleen diferentes medidas que requieren de otros tipos de controles para evitar abusos de poder.

Por lo tanto, argumentamos que es necesario llevar a cabo un estudio empírico de los regímenes de excepción para establecer cómo son en la realidad y para ver si el marco actual presente es suficiente para dar cuenta de ellos y analizar su compatibilidad con un sistema democrático. Nuestra sospecha es que no, y que hará falta incorporar otra literatura – incluyendo a aquellos que aborden los desastres naturales⁴⁵ – para ofrecer un marco completo y adecuado. Como primer acercamiento a esta cuestión, se llevó a cabo un análisis de las constituciones latinoamericanas para establecer cómo es el constructo de la excepción y cómo son la política de la excepción en cada caso de régimen de excepción o cláusula de suspensión de garantías. Los resultados de este análisis se encuentran en el Anexo 3.

En términos del constructo de la excepción, cabe resaltar que en casi todos los casos se habla de situaciones de violencia política, o por guerra exterior o por una

⁴⁵ Ha habido una literatura creciente sobre este tema en recientes años. Ver por ejemplo: Alemanno, 2011, Landerretche García, 2010, José Luis Cardoso, 2006, y Nicholson, 2007.

perturbación del orden público⁴⁶. En varios casos se llega a hablar de la conmoción interior, una expresión muy ambigua⁴⁷. Por otra parte, en algunos regímenes de excepción también se refiere a situaciones de desastre natural (además de contaminación y epidemias)⁴⁸ y el orden económico o social⁴⁹. En un caso no se refiere a una situación específica sino que a algo excepcional en términos generales, lo cual deja mucho lugar para la discreción⁵⁰. A raíz del análisis queda claro que aunque situaciones de violencia política siguen siendo las predominantes entre los constructos de excepción, también en algunos casos se han incluido situaciones de desastre natural o crisis socio-económica.

Luego, respecto a la política de la excepción, efectivamente la suspensión de los derechos o incluso las garantías constitucionales es la medida más frecuentemente referida⁵¹. Hay frecuentes referencias a poderes de coerción y en el caso de Ecuador y Perú se contempla posibilidad de encargar el orden interno a las Fuerzas Armadas. Como ya se ha establecido, en tres casos se otorgan facultades legislativas extraordinarias⁵² y en los casos de Ecuador y Chile se otorgan poderes de tipo administrativo. Por lo tanto, queda patente que – por lo menos en las constituciones latinoamericanas – los regímenes de excepción tienen más que ver con el uso de la coerción, reflejando el esquema clásico. Sin embargo, las referencias a los poderes legislativos y poderes de tipo administrativo – aunque evidentemente son escasas – nos hacen pensar en otro modelo.

El punto de partida de este estudio es que los poderes de emergencia se componen de dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción. Por lo tanto, merece la pena ofrecer algunos comentarios acerca de cómo las dos dimensiones se mezclan en las constituciones latinoamericanas. En la mayoría de los casos el esquema clásico de guerra externa/disturbios internos más el uso de la coerción se sigue. Sin embargo, en algunos casos se observa una mezcla sorprendente de las dos dimensiones. Por ejemplo, en el caso de Bolivia 2009, en su

⁴⁶ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴⁷ Ver Valades, 1974. Ese término se emplea en los siguientes casos: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

⁴⁸ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela.

⁴⁹ Colombia, República Dominicana y Venezuela.

⁵⁰ Por ejemplo en Costa Rica, se refiere a una situación de “Evidente necesidad pública” (Artículo 121)

⁵² Colombia, México y Nicaragua.

artículo 148 el “estado de excepción” contempla la suspensión de derechos frente a varias circunstancias, incluyendo desastre natural. Cabe preguntarse si ésta es la respuesta más lógica a una situación de esta índole. Del mismo modo, en la República Dominicana, de acuerdo con el artículo 265 de la constitución de 2010, frente a situaciones de desastre natural o crisis socioeconómica, también se contempla la suspensión de derechos en el marco de un “estado de emergencia”. Esta mezcla de constructo de la excepción y la política de la excepción no tiene tanto sentido.

Por otra parte, también encontramos casos menos sorprendentes. Por ejemplo en la constitución de 1990 en Chile, bajo el “estado de catástrofe” contemplado en el artículo 45, el tipo de intervención es tanto coercitivo como administrativo, algo que tendría más sentido frente a una situación de desastre natural. Por su parte, en Colombia bajo el “estado de emergencia” contemplado en el artículo 215 de la constitución de 1991, se establece como constructo de la excepción una situación de tipo socioeconómico o natural y como medidas decretos legislativos y el cambio de tributos. Es interesante observar que tanto en Chile como en Colombia las constituciones establecen varios regímenes de excepción, teniendo en cuenta diferentes circunstancias y diferentes medidas. Quizás por esta razón el constructo de la excepción y la política de la excepción concuerden más en estos casos.

A raíz del análisis de las constituciones y de la historia latinoamericana, queda patente que la fórmula clásica de violencia política más coerción predomina en los regímenes de excepción actualmente vigentes. Sin embargo, en las mismas constituciones actuales se observa algunas diferencias tanto en el constructo de la excepción como en la política de la excepción que hacen pensar en un marco conceptual más amplio. Además, en varias constituciones, las dos dimensiones de los poderes de emergencia simplemente no concuerdan. Si aunamos a estas reflexiones el hecho de que el uso de los regímenes de excepción en América Latina se ha caracterizado por discreción e improvisación por parte de los presidentes (Loveman 1993), resulta imprescindible hacer un análisis de cómo se emplean estas disposiciones en la práctica, más allá de las constituciones, la historia, y los estudios de derechos humanos.

Presidencialismos

El objeto de estudio de esta tesis es un tipo de poder de emergencia: el *decreto de excepción* y cómo se emplea en la práctica. Por lo tanto, no se concibe de este

trabajo en tal de aporte sobre los presidencialismos andinos y sus poderes. No obstante, sí hace falta reconocer que parte del concepto del decreto de excepción es que se emite por un presidente y no por otro poder. En este sentido, aquí se emplean preceptos clave de los estudios sobre los presidencialismos – la importancia de minorías, las configuraciones institucionales, la ideología e incluso los populismos – como factores que posiblemente expliquen varianza en los decretos de excepción consultados en este estudio. Cabe destacar que lo que haga un presidente a través de un decreto de excepción, lo pueda hacer otro por otras vías institucionales o extra-legales. Por lo tanto, los análisis llevados a cabo sobre los presidentes en este estudio únicamente se relacionan con este tipo de poder de emergencia y no se consideran como una evaluación completa de su manera de actuar.

Antes de terminar este apartado sobre los abordajes teóricos relevantes para este estudio, cabe resaltar que en varios momentos de la investigación se refieren a tres abordajes teóricos más allá de las preocupaciones de la consolidación democrática y de los presidencialismos. Estos abordajes son los siguientes el institucionalismo empírico, grounded theory y el constructivismo. A continuación se detalla la relevancia de cada uno de los abordajes para la presente investigación.

El institucionalismo empírico

El primer abordaje relevante para este estudio es el institucionalismo empírico. De acuerdo con Peters, el institucionalismo empírico busca contestar a la siguiente pregunta ¿las instituciones importan? a través de varios casos empíricos (2003). Pensamos que es un abordaje clave dada la observación de Loveman (1993) y Valadés (1974) acerca del desfase entre el marco normativo de los regímenes de excepción y cómo se instrumentalizan en la práctica. Por lo tanto, argumentamos que cualquier estudio sobre los poderes de emergencia que pretenda ser exhaustivo, necesariamente tiene que ir más allá de la ley para ver su uso en la política real.

Grounded theory

El objetivo de este estudio es crear una teoría a raíz del análisis sistemático de datos. Por lo tanto, se trata de un análisis de tipo *inductivo*. En ese sentido, los fundamentos básicos de “grounded theory” o la teoría anclada sirven como guía para la investigación. De acuerdo con este abordaje, la exposición a y una sensibilidad hacia los datos es la clave, además de una postura flexible frente a los datos, libre de los esquemas conceptuales previamente consultados en la literatura. De acuerdo con

Glaser y Strauss (1967) “grounded theory” se basa en una ida y vuelta constante entre diferentes datos, conceptos y hallazgos, siempre de una forma sistemática. Dada la teoría incompleta acerca y la falta de estudios anteriores sobre el objeto de estudio abordado en esta tesis, el abordaje de “grounded theory” nos ofrece algunos preceptos clave para guiar el análisis.

Construccionismo social

El objetivo de esta tesis es ofrecer un acercamiento empírico y exploratorio a un objeto de estudio que no forma parte de las preocupaciones generales de la ciencia política. Busca comprender lo que significa declarar un régimen de excepción en ciertos contextos, a través del estudio de los *decretos de excepción*. Al inicio de este capítulo, se subrayó que el concepto de poderes de emergencia consta de dos dimensiones: el constructo de la excepción y la política de la excepción. Subrayamos el hecho de que cualquier situación de emergencia tiene que ser construida como tal, para luego poder tomar medidas en su nombre. Además, reconocemos que al tratarse de una búsqueda de significado, es importante tener en cuenta la construcción social del fenómeno más allá de las características que se identifiquen a través de un análisis empírico-interpretativo. Por lo tanto, el abordaje de *construccionismo social* (Berger y Luckmann, 1986) puede ayudarnos a interpretar el proceso a través del cual se crean los regímenes de excepción socialmente, tanto dentro del decreto como en un contexto más de debate o de opinión pública.

Relevancia del estudio

Consideramos que este estudio tiene relevancia teórica y empírica por dos razones principales:

En primer lugar, porque ofrece un aporte a los estudios sobre los tres países en cuestión, en un contexto de consolidación democrática con un legado autoritario importante.

Luego, dado que ofrece un aporte a la teoría sobre los poderes de emergencia, en este caso sobre el mecanismo específico de los regímenes de excepción, desde un punto de vista político y a través de datos empíricos. La elección del objeto de estudio representa un alto grado de innovación en la disciplina de la ciencia política y rompe con una tendencia reciente de estudiar los poderes de emergencia únicamente en el

marco de la guerra contra el terrorismo que actualmente domina la literatura en la Academia Norteamericana.

2.4 CONCLUSIONES

En este capítulo teórico se ha buscado explorar la naturaleza de los poderes de emergencia a través de sus dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción. Al revisar la literatura relevante sobre un modelo de acomodación – el constitucional o los regímenes de excepción - se percibe que se han primado los elementos formales sobre los elementos materiales de estos mecanismos y por lo tanto sigue abierta una pregunta clave: ¿qué significa en realidad declarar un estado de excepción? De momento no contamos con una tipología o taxonomía de los diferentes regímenes de excepción de acuerdo con las situaciones que se clasifican como excepcionales y las medidas que se toman en su nombre (Gross y Ni Aoláin, 2006). El objetivo de esta tesis es buscar tipos parecidos de regímenes de excepción – tal y como se emplean en la práctica - a través de datos empíricos.

Al trasladar el debate a la región de América Latina se nota la misma preocupación por elementos formales en vez de los materiales. De hecho, el debate actual se centra más bien en si los poderes de emergencia en la región son de tipo legislativo o no, preocupado por la usurpación de poderes por parte del ejecutivo. A raíz de un análisis de las constituciones actualmente vigentes en la región, se ha demostrado que los regímenes de excepción son el modelo más frecuente y que únicamente en algunos casos se contemplan poderes de emergencia de tipo legislativo. Luego, en el caso de los regímenes de excepción, a través de la historia y la doctrina constitucional se han reducido a dos elementos clave: el uso de la coerción frente a situaciones de disturbios internos (Vázquez Carrizosa, 1979). Sin embargo, al considerar la posibilidad de declararse en momentos de crisis socio-económica o desastre natural, pensamos que es necesario llevar a cabo un estudio empírico para establecer si el marco conceptual vigente debe revisarse.

Con este objetivo en mente y teniendo en cuenta la diferencia entre el marco normativo y la política real, se ha decidido estudiar los regímenes de excepción a través de los decretos presidenciales y por lo tanto a partir de ahora nos referimos a *decretos de excepción*. Teniendo en cuenta las preocupaciones expuestas en este marco teórico, se ha decidido llevar a cabo el análisis guiándonos por los fundamentos

de los siguientes abordajes teóricos: el institucionalismo empírico, el “grounded theory” y el construccionismo social.

“To comprehend the political world about us, we ... need to engage in qualitative research, to mobilize theory, to make small-N comparisons, and to employ statistical methods”.
Robert H Bates “From Case Studies to Social Science: a Strategy for Political Research”, p.184

“Political Science, in contrast to history, generally thinks of itself as the study of contemporary political life and events, and seeks to be as current as the morning newspaper, although much more analytic.”
B. Guy Peters *Comparative Politics: Theory and Methods*, p.175

3. METODOLOGÍA

En este apartado se abordan con profundidad los aspectos metodológicos del estudio. Se divide el capítulo en tres secciones. Primero, se presentan unas decisiones metodológicas fundamentales; segundo, se detalla el proceso de creación de los datos; y tercero se describen los cinco pasos seguidos en el análisis.

3.1 CUESTIONES METODOLÓGICAS FUNDAMENTALES

3.1.1 OBJETO DE ESTUDIO, OBJETIVO, PERSPECTIVA, TIPO DE ANÁLISIS Y CASOS

El objeto de estudio - ¿qué es lo que estamos estudiando?

El objeto de estudio de esta tesis son los regímenes de excepción, tal y como se emplean en la práctica. En el marco teórico de este trabajo, se formuló la siguiente definición de los mismos: son un mecanismo contemplado en la constitución o legislación de un determinado país, que ofrece un marco pre-preparado de medidas que se pueden emplear frente a una situación clasificada como excepcional. El concepto tiene tres dimensiones claras: una dimensión normativa, es decir la norma en que se basa; una dimensión que denominamos el constructo de la excepción, es decir la situación que se clasifica como excepcional; y una dimensión que denominamos la política de la excepción, es decir las medidas que se pueden emplear. Son las últimas dos dimensiones las que consideramos que son especialmente relevantes para un estudio politológico sobre el tema.

En este estudio, se considera que puede haber una diferencia entre la norma y la práctica y por lo tanto queremos ir más allá de un estudio del marco normativo de los regímenes de excepción, que ha sido el centro de análisis de la literatura existente sobre el tema. De esta manera, se ha formado el concepto del *decreto de excepción*, que es aquél decreto presidencial en que – refiriéndose a un régimen de excepción

establecido por la ley o la constitución – se establecen medidas excepcionales frente a una situación construida como excepcional. Los *decretos de excepción* son los objetos de estudio finales de este trabajo.

Consideramos que el objeto de estudio tiene relevancia e interés académico por tres razones principales. Primero, porque se siguen empleando los regímenes de excepción en la política real con varios focos, incluyendo ciertos focos como la región andina, tal y como queda demostrado por los boletines de las Naciones Unidas. Por lo tanto se trata de un fenómeno actual. Segundo, a pesar de un interés intermitente por constitucionalistas en este mecanismo⁵³ y un interés reciente por otros académicos en poderes de emergencia en el contexto de la lucha contra el terrorismo islamista⁵⁴, no contamos con estudios sistemáticos que den cuenta de los regímenes de excepción, tal y como se emplean en la práctica, a partir de elementos más bien materiales que formales. Pensamos que es necesario suplementar esta falta en la literatura y reabrir el debate. Finalmente, ofrece un aproximación empírica a un aspecto clave de la política en Bolivia, Ecuador y Perú: el poder de sus presidentes.

El objetivo de este estudio - ¿qué es lo que queremos saber?

El objetivo de esta tesis es contestar a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en contextos de consolidación democrática? El aporte de este estudio es tanto teórico como empírico dado que busca por una parte comprender qué implican los regímenes de excepción en la realidad para luego ampliar el marco conceptual existente de los mismos.

Es importante destacar que – para hablar del uso que se le ha dado a los regímenes de excepción – no podemos buscar simplemente cifras, para hacer un simple recuento. Consideramos que uno de los principales fallos de las Naciones Unidas a la hora de llevar a cabo su seguimiento de los estados de emergencia en el período 1993-2005 fue su incapacidad de distinguir entre los diferentes tipos de los mismos y optar por hacer un simple conteo como si todos fueran iguales (Naciones Unidas, 1993-2005). Por lo tanto, para contestar a la principal pregunta de investigación, hace falta establecer a su vez cinco sub-preguntas de investigación:

⁵³ Estudios desde la perspectiva del derecho o derecho constitucional incluyen Delfino (2000), Ríos (2009) y Carbonell (2008).

⁵⁴ Ver por ejemplo los siguientes estudios: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Ben-Asher (2010), Issacharoff y Pildes (2004), Pasquino y Ferejohn (2004), Tribe y Gudridge (2004).

- 1) ¿Cuáles son las principales características de los regímenes de excepción, tal y como se emplean en la práctica?
- 2) ¿Es posible establecer tipos o perfiles de los decretos de excepción, de acuerdo con la situación declarada como excepcional y las medidas empleadas?
- 3) ¿Cómo son estos tipos de decretos de excepción?
- 4) ¿Cuántas veces se han empleado los diferentes tipos o perfiles en cada país y en qué circunstancias?
- 5) ¿Cómo podemos explicar las diferencias presentadas en cuanto al uso que se le ha dado a este mecanismo en tres países en vías de consolidación democrática?

La vocación de las primeras tres preguntas es netamente descriptiva mientras que la de la última es más bien explicativa. Al desglosar el objetivo en cuatro sub-preguntas, será posible contestar con más firmeza a la principal pregunta de investigación: ¿cuál es el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en contextos de consolidación democrática?

¿Cuál es la perspectiva desde la cual abordamos el objeto de estudio?

Como afirma Zovatto, existen varias formas de estudiar los regímenes de excepción incluyendo las perspectivas constitucional, política, económica y cultural (1990). Estamos de acuerdo en que representen un problema que se puede estudiar desde diferentes puntos de vista, pero en este estudio optamos por una perspectiva neta y exclusivamente *politológica*. Es decir, nos interesa cómo se usan las provisiones constitucionales y legales en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes coyunturas y contextos políticos. Aunque reconocemos que las consideraciones legalistas son primordiales, dada la naturaleza de nuestro estudio nos interesan en la medida en que constituyan un marco institucional para su uso en la práctica⁵⁵. Como observa Loveman (1997) puede que las constituciones sean la base de la “tiranía,” pero la decisión sobre *cuándo* usarlas y *qué medidas* emplear es una cuestión netamente *política*. De la misma manera, Gallón argumenta que el mecanismo constitucional o

⁵⁵ Tal y como afirma Espin Templado, la ciencia política se interesa en las leyes en el sentido que constituyen “un dato más de la realidad social y política” (1997:16)

legal es nada más una formalidad; más bien hay que ver cómo se emplean en la práctica (1987:5).

Además de especificar la perspectiva abordada en este estudio, parece prudente decir algunas palabras acerca de la posición ontológica que adoptamos. En resumidas cuentas, reconocemos que el mundo social es sumamente complejo pero argumentamos que hace falta hacer un intento de comprenderlo – o parte de ello – de la forma más sistemática y objetiva posible. Por lo tanto, en este estudio, se emplean herramientas tanto del análisis cualitativo como del análisis cuantitativo para poder dar cuenta del objeto de estudio de la manera más sistemática y objetiva posible, sin menospreciar sus aspectos más complejos⁵⁶.

¿Qué tipo de análisis vamos a llevar a cabo?

Nuestra principal pregunta de investigación - ¿cuál es el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en contextos de consolidación democrática? - buscar comprender el uso que se le ha dado a un mecanismo específico en países que se encuentran en una fase de consolidación de la democracia. Por lo tanto, para poder contestar a esta pregunta, hace falta tener en cuenta diferentes ejemplos de países que se encuentran en el mismo proceso. Por esta razón, el estudio que se lleva a cabo se enmarcará en los estudios de política comparada (Peters, 1998).

De forma más específica, el estudio trata del tipo de análisis comparado en el que se analizan instituciones o procesos parecidos en un número limitado de países que se han elegido previamente por razones analíticas (Ibid:10). En este estudio nos interesa analizar el uso que se le ha dado a un mecanismo específico – los regímenes de excepción – en contextos políticos parecidos. Dada la falta de estudios previos sobre el tema desde esta perspectiva y la naturaleza exploratoria del estudio, lo más lógico parece reducir el ámbito del estudio a un número limitado de países en vez de intentar tener en cuenta todos los países en vías de consolidación, debido a las evidentes dificultades a la hora de obtener información. Con este tipo de análisis, esperamos ofrecer una teoría al nivel *meso* dado que se estudia una institución específica en varios países (Ibid, 1998: 117).

⁵⁶ Por esta razón, el estudio empleará diferentes estrategias de investigación en el marco de lo que dice White (1994:242)

¿Qué países y qué período de tiempo vamos a estudiar?

En este estudio hemos decidido abordar tres países para poder hacer una buena descripción en cada caso pero luego pasar a un análisis netamente comparado. Se han elegido Bolivia, Ecuador y Perú en el marco de un estudio de casos más parecidos o como “grupo natural” por parafrasear a Peters, (Ibid, 74) en tal de países centro-andinos. Existen varios estudios de ciencia política y sociología que elijen estos países justamente por tener varios elementos en común⁵⁷. En este estudio, los siguientes rasgos compartidos nos parecen muy interesantes:

En primer lugar, Bolivia, Ecuador, y Perú experimentaron una vuelta a la democracia en la denominada tercera ola y aún se encuentran en una fase de consolidación de la misma (Hagopian, 2005). Segundo, los tres países cuentan con un régimen de excepción establecido por la constitución o por una ley sobre la materia y un amplio uso histórico de los mismos (Loveman, 1997; García Sayán 1987). En tercer lugar, comparten rasgos sociales, económicos, culturales, históricos e institucionales (Pachano, 2010). Por ejemplo, cuentan con una importante población indígena (Pajuelo, 2007) e importantes reservas de recursos naturales (Prats y Acías-Maymar, 2007). Cuarto, han sufrido – en mayor y menor medida – interrupciones presidenciales a través de presión desde abajo⁵⁸. Finalmente, pertenecen a la misma región geográfica, la región central-andina, y entonces posiblemente sufran un efecto de contagio en cuanto a sus procesos políticos y sociales.

Por otra parte, hace falta reconocer una importancia muy grande en el caso de Perú: durante los años 80s y 90s sufrió una sangrienta guerra interna contra Sendero Luminoso (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003) y un régimen muy poco democrático bajo Alberto Fujimori (1992-2000) (Marcus-Delgado y Tanaka, 2001). Por esta razón, se ha decidido reducir el marco temporal abordado en el estudio para evitar un solapamiento con este periodo en Perú, debido a su evidente naturaleza de “anormalidad democrática⁵⁹”. Por lo tanto, el periodo bajo estudio aquí comprende desde el año 2000 hasta el año 2010. Al estudiar este marco temporal, además, la

⁵⁷ Ver por ejemplo Pérez Murillo (2007), Zúñiga García-Falces (2005), Tamayo Herrera (1998), Del Álamo Pons, (2007), González Pérez y de la Torre Gómez (2004), Oriol Prats y Macías-Aymar (2008), Irurozqui Victoriano (2005), Pachano (2010) y Pajuelo (2007).

⁵⁸ Por ejemplo, la caída de Sánchez de Lozada en Bolivia en 2003, de Fujimori en Perú en 2000, y de Lucio Gutiérrez en Ecuador en 2005.

⁵⁹ Este término se presta del IDD-LAT.

investigación espera ser tan actual como los periódicos pero mucho más analítico, para parafrasear nuevamente a Peters (1998: 175).

3.1.2. *Los materiales empleados en el estudio*

Una vez que se ha delimitado el objeto de estudio, el objetivo de la investigación, la perspectiva asumida, el tipo de análisis y los casos abordados, hace falta especificar con qué material se va a trabajar en el estudio (White, 1994:182). El objetivo de esta tesis es dar cuenta del uso que se le ha dado a los regímenes de excepción, una tarea que se vuelve difícil dado que no hay información sistemática en los países acerca del mismo, sobre todo en los últimos diez años⁶⁰. A continuación se especifican los pasos seguidos en el estudio para dar con la información que podría servir de dato duro para este estudio.

Dada la base legal de los estados de excepción, el primer paso era consultar las respectivas constituciones y leyes de los tres países en las que se contemplan los regímenes de excepción⁶¹. Esta fase era clave ya que constituía la base de la búsqueda posterior de casos en la práctica, al ofrecer el marco institucional de los mismos. Evidentemente, a pesar de su importancia para el estudio, dado que se trata de un análisis de corte politológica y no constitucional, representaba solamente la primera fase.

Entonces, el siguiente paso era encontrar información acerca de los diferentes casos. Aunque se encontraron referencias al mecanismo en boletines de conflictos sociales⁶²,

⁶⁰ En el caso de Bolivia, Alenda (2003) recoge los Estados de Sitio declarados entre 1980 y 2000. En el caso de Perú, la tesis de Power Manchego-Munoz (1990:272-280) recopila referencias a 64 decretos supremos que declaran o prorrogan estados de emergencia en el país entre 1981 y 1988. En el caso de Ecuador, Dávalos Muirragui (2008:149) hace un recuento de los estados de excepción declarados entre 1979 y 1997, usando información de prensa, lo cual representa un gran aporte pero sigue siendo una forma insuficiente de dar cuenta de *todos* los casos existentes.

⁶¹ En términos de regímenes de excepción contemplados por la constitución se encontraron los siguientes: Caso de Bolivia: Artículos 111-115 de la Constitución de 1967 y Artículos 137-140 de la Constitución de 2009; Caso de Ecuador: Artículos 180-182 de la Constitución de 1998 y Artículos 164-166 de la Constitución de 2008; Caso de Perú: Art 137 de la Constitución de 1993. En el caso de Perú, cuando se refiere a los siguientes decretos: DS 058-2001-PCM, DS 005-88-SGMD, DS-069-2005-PCM, se refiere al Artículo 137 de la Constitución de 1993. En el caso de Bolivia, se encontró la Ley 2140 del 2000 y sus desarrollos posteriores en el DS 26739 del 2002 y la Ley 2335 del 2002, en que se regulan los “regímenes de excepción”, más allá del encontrado en la constitución de 1967.

⁶² En el caso de Bolivia, Laserna y Villarroel (2008); en el caso de Ecuador los boletines de “Conflictividad Socio-Política” publicados en la revista *Ecuador Debate*, (1980-2010); y en el caso de Perú, los Reportes Mensuales de Conflictos Sociales publicados por la Defensoría del Pueblo (2004-2010).

informes de derechos humanos⁶³ y artículos prensa⁶⁴, era evidente que no daban cuenta de todos los casos, más bien reflejaban los casos más llamativos o *excepcionales* y por lo tanto con un sesgo considerable⁶⁵. Sin duda alguna, a raíz de esta búsqueda quedaba patente que los estados de excepción no constituyen un tema importante en la agenda académica o política de los tres países en cuestión.

En un segundo momento, se llevó a cabo trabajo de campo en los tres países de estudio⁶⁶ para buscar más información y realizar entrevistas a informantes clave, incluyendo defensores de derechos humanos⁶⁷, constitucionalistas⁶⁸, actores sociales y políticos⁶⁹ y analistas políticos⁷⁰. Por una parte los entrevistados demostraron una gran apertura a la hora de prestar apoyo para el estudio y ofrecieron unos posibles caminos por tomar en el análisis, además de unas interpretaciones generales acerca del uso del mecanismo tanto en contextos autoritarios como en textos democráticos. Sin embargo, nuevamente, a través de las entrevistas, resultó imposible dar cuenta del uso de los regímenes de excepción de forma más sistemática. Es más, en los tres países confirmaron que actualmente el tema no es prioritario en la agenda política o académica.

El consejo clave dado por varios entrevistados era hacer una búsqueda sistemática de los Boletines Oficiales de los respectivos países para encontrar todas las declaratorias de regímenes de excepción decretadas en el período bajo estudio. Por lo tanto, efectivamente se procedió a realizar una búsqueda exhaustiva de los boletines oficiales con varias palabras clave⁷¹ a raíz de la consulta previa de los mecanismos

⁶³ En el caso de Bolivia, ver Amnistía Internacional (2000); en el caso de Ecuador ver por ejemplo Inredh (2008) ; y en el caso de Perú, ver Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2004);

⁶⁴ En el caso de Bolivia, ver por ejemplo Ortiz (2008); en el caso de Ecuador ver HOY (2010); y en el caso de Perú ver por ejemplo El Comercio (2010).

⁶⁵ En este sentido representaban un problema que identifica Peters (1998:221) con los estudios de caso.

⁶⁶ Se llevó a cabo trabajo de campo en Bolivia y Perú en abril 2007; en Perú en febrero-marzo 2009; y en Ecuador en junio-julio 2010.

⁶⁷ De Bolivia se entrevistó a Ana María Romero, Gonzalo Párraga, Fernando Zembrana y Kathia Saucedo; de Ecuador se entrevistó a David Cordero; y de Perú se entrevistó a Carlos Rivera y Rosa María Mujica.

⁶⁸ De Ecuador se entrevistó a Fabián Corral; de Bolivia se entrevistó a Horacio Andaluz.

⁶⁹ De Bolivia se entrevistó a David Vargas y Félix Vale Vega; de Ecuador se entrevistó a Ampam Karakras, Eduardo Cumba, Iván Narváez, Luis Macas y Luis Maldonado. De Perú se entrevistó a Nicanor Alvarado y Ricardo Soberón.

⁷⁰ De Bolivia se entrevistó a Adolfo Mendoza y de Perú se entrevistó a Augusto Álvarez Rodrich.

⁷¹ En el caso de Bolivia, son las siguientes: Estado de Sitio, En Emergencia, Zona de Emergencia, Zona de Desastre, Situación de Desastre, Desastre, Emergencia. En el caso de Ecuador, son las siguientes: Estado de Emergencia, Estado de Excepción. En el caso de Perú

constitucionales y legislativos. La cantidad de información relativa a los estados de excepción fue muy extensa, incluyendo declaratorias por municipios, sectores económicos e instituciones del estado, además de prórrogas, sentencias de las cortes y resoluciones de las defensorías de pueblo.

Teniendo en cuenta la preocupación permanente por llevar a cabo un análisis sistemático de los regímenes de excepción en el marco nacional, se decidió tomar los decretos de estado de excepción realizados por el presidente como unidad de observación para esta tesis. Contamos con unos 290 decretos⁷², que constituyen nuestro corpus de casos y cuya relación está incluida en el Anexo 4. Evidentemente, el nivel de abstracción en relación con lo que pasa en la realidad es bastante alto dado que lo que dice un presidente sobre el papel puede ser muy diferente de lo que pasa en la realidad. Además, para reconstruir la historia de todos los casos habría que tener en cuenta toda la información adicional relativa (otras medidas, prórrogas, extras, resoluciones etc.) pero supone un trabajo cualitativo del tipo “estudio de caso”, lo cual evidentemente es sumamente difícil de llevar a cabo con un número de unidades tan elevado y se escapa de los objetivos de esta tesis.

De todas formas, pensamos que sí es interesante usar toda la información adicional recopilada en el proceso de investigación, aunque sirva más bien de apoyo en vez de dato principal. Por lo tanto, también se emplean datos que provienen de todas las otras fuentes mencionadas arriba⁷³, pero cabe destacar que no constituyen la principal fuente de información para este estudio. Más bien, sirven de ejemplos ilustrativos del resultado del análisis de los decretos y para el análisis de corte más bien contextual.

son las siguientes: Estado de Emergencia, Estado de Sitio. Éstas son las nomenclaturas empleadas en los regímenes de excepción tal y como se emplean en sus constituciones y leyes.

⁷² Es importante subrayar un problema que se encontró con el caso de Ecuador. En este país, se encontraron referencias a nueve decretos de excepción pero no se logró encontrar los textos de los decretos. De acuerdo con David Cordero, ha habido un problema de publicación y almenazamiento de los registros civiles en Ecuador, lo cual podría explicar la presencia de estos decretos „fantasma“. Los decretos en cuestión son: DE435 de 2000; DE1806 de 2001; DE1811 de 2001; DE369 del 2002; DE1424 de 2004; DE2713 de 2005; DE430 de 2005; DE165 de 2005; y DE1130-A del 2006. A través de las investigaciones realizadas no se pudieron encontrar los textos de estos decretos. Además, en algún caso se duda de su existencia dado que se pudo tratarse de un error de redacción. De hecho, en el “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional” – 005-A-UESC-DE-2008 – se refiere a varias declaratorias de emergencia, incluido el DE 825 de 2007. Sin embargo, al consultar el DE825 se trata de una prórroga de un decreto anterior y no una nueva declaración. Por estas razones, dichos decretos se han excluido del análisis al no poder analizar sus contenidos.

⁷³ Es decir entrevistas, boletines de conflictos sociales, sentencias de las cortes, prensa etc.

3.2. LA CREACIÓN DE LOS DATOS

La parte más importante del análisis fue indudablemente la creación de datos a raíz de los decretos de excepción. A continuación se describe con detalle la herramienta elegida y el proceso seguido en este trabajo.

3.2.1. *Herramienta para una exploración sistemática de un conjunto de textos: análisis de contenido*

El primero paso del análisis fue explorar el contenido de los estados de excepción tal y como se declaran en la práctica de acuerdo con las dos dimensiones que establecimos en el marco teórico: el *constructo* de la excepción y la política de la excepción. El objetivo de la tesis es llevar a cabo un análisis lo más objetivo y sistemático posible. Por lo tanto, se optó por usar como herramienta el método de análisis de contenidos, que se puede definir como un análisis sistemático, objetivo y cuantitativo de las características de un mensaje o texto (Neuendorf, 2002:1).

A continuación se exponen los principios básicos de esta herramienta de análisis para luego hacer hincapié en las decisiones tomadas y sistema de categorización elaborada en este estudio. Como constituye la clave del análisis, pensamos que merece la pena detenerse en esta sección.

Sobre el análisis de contenidos como herramienta

En resumidas cuentas, el análisis de contenidos consiste en elaborar un sistema de variables y categorías mutuamente exclusivas y luego asignar valores a cada una de las variables para cada unidad de análisis o texto. De esta forma, se puede convertir textos en una base de datos que es relevante desde un punto de vista teórico. Dado que la vocación del análisis de contenidos es resumir los contenidos de un grupo de textos, se puede considerar más cuantitativo que cualitativo (Ibid,15). Se puede emplear para describir los componentes de una información, comprobar hipótesis sobre las características de un mensaje, comparar el contenido de un texto con el “mundo real”, o evaluar el tratamiento de un tema específico en el texto. En todos los casos, un análisis de contenido consiste de varias fases importantes (ver Neuendorf

2002:50-51 y Buttolph Johnson y Joslyn 1995:245-253) que se detallan a continuación⁷⁴:

1. *Teoría*. Primero, se debe formular el tema de investigación que sea relevante teórico y empíricamente.
2. *Conceptualización*. Luego, hace falta adoptar una definición conceptual de las variables o a través de la literatura pertinente o a través de una inmersión cualitativa en el grupo de textos.
3. *Operacionalización*. A continuación, hace falta operacionalizar las variables y crear un protocolo de categorías de análisis para cada variable relevante. Todos los sistemas de categorías deben ser recíprocamente excluyentes y exhaustivos. En esta fase es importante también establecer el nivel de medida de las variables, por ejemplo si son ordinales, nominales, o de escala.
4. *Elaboración de libro de códigos y ficha de análisis*: El libro de códigos contiene las variables relevantes y el sistema de categorías específico para cada una de ellas. El objetivo es que cualquier persona pueda efectuar la codificación de las unidades de análisis sin ser experto en la disciplina.
5. *Muestreo de los contenidos a analizar*. Se puede seleccionar un muestreo de acuerdo con el campo temático o el período de tiempo.
6. *Entrenamiento en el proceso de codificación y pilotaje*: Todos los participantes en el estudio deben compartir las mismas definiciones de las variables y comprender perfectamente cada una de las categorías disponibles.
7. *Codificación*: Es una tarea de adscripción de una unidad de análisis dentro de una determinada categoría de una variable. Se requiere que participen dos o más codificadores, de modo que se pueda efectuar una doble codificación de al menos el 10% de muestra para estimar la fiabilidad del proceso de codificación.
8. *Prueba final de fiabilidad*: La fiabilidad inter-codificadores refiere al grado de consenso o acuerdo alcanzado entre diferentes codificadores que, de forma separada, han analizado un mismo material con el mismo instrumento de evaluación. Existen diferentes coeficientes para evaluar este proceso⁷⁵.
9. *Análisis de datos y elaboración del informe de la investigación*: Una vez elaborada la matriz de datos derivada del proceso de codificación y cuantificación de los datos, se pueden llevar a cabo pruebas de estadística para determinar relaciones entre las distintas variables.

⁷⁴ Este listado es adaptado del listado ofrecido por Neuendorf, 2002: 50-51.

⁷⁵ Ver Neuendorf,(2002: 148-157).

Como ya queda patente, el análisis obedece a principios de investigación científica tal y como la entienden King, Keohane y Verba (1994). Busca ofrecer *fiabilidad*, en el sentido que la herramienta puede dar los mismos resultados en diferentes pruebas, al buscar un acuerdo entre dos codificadores. De la misma forma, se preocupa por la *validez*, es decir si se mide exactamente lo que se pretende medir, al hacer y re-hacer las variables y categorías a raíz de un proceso de *trial and error*. Además, intenta llevar a cabo una investigación *replicable*, es decir que se puede emplear con diferentes casos en diferentes contextos, al establecer variables y categorías suficientemente amplias. Finalmente, busca ser *generalizable*, para poder extraer inferencias de la muestra a la población, al elegir los casos de forma aleatoria (Neuendorf, 200:12)

El análisis de contenido como herramienta de análisis se ha empleado ampliamente en los estudios de comunicación (Igartua et al, 2004), sociología (Altheide, 2009), y psicología (Zapata-Sepúlveda et al, 2009). De momento se ha usado con poca frecuencia en estudios de corte politológica (Buttolph Johnson y Joslyn, 1995:247), con unas excepciones notables sobre todo en el campo de la comunicación política⁷⁶. Más recientemente, se han llevado a cabo dos proyectos importantes que emplean elementos del análisis de contenido: The Comparative Manifestos Project⁷⁷ y The Comparative Constitutions Project⁷⁸. Es importante resaltar que el análisis de contenidos no es lo mismo que una simple codificación dado que hace énfasis en la necesidad de encontrar un acuerdo entre dos o más codificadores, y por lo tanto ofrecer *fiabilidad*.

Pensamos que el análisis de contenido es una herramienta muy valiosa frente a un corpus de información como el nuestro: 283 decretos de excepción que en el fondo son textos. Como afirman Buttolph Johnson y Joslyn (1995:252) el análisis de contenido ofrece una forma de abordar temas complejos y colecciones amplias de texto, a través del tiempo. Por esta razón lo hemos elegido como herramienta principal de análisis en esta tesis.

⁷⁶ Ver por ejemplo Graber (1989), Hodess, Tedesco y Lee Klaid (2000), Holian (2006), Sulkins y Evans (2006).

⁷⁷ El proyecto lleva a cabo un análisis cuantitativo de los manifiestos de los partidos políticos de más de 50 países, desde 1945. Para mayor información, ver <https://manifesto-project.wzb.eu/>.

⁷⁸ Este proyecto lleva a cabo un análisis de contenidos de las constituciones de estados independientes desde 1789. Para mayor información, ver <http://www.comparativeconstitutionsproject.org/>.

3.2.2 Sobre el análisis de contenidos llevado a cabo en este trabajo.

La formulación de variables y categorías: una inmersión cualitativa

Dado que ya se han abordado elementos teóricos y conceptuales de este trabajo, el siguiente paso es encontrar variables e indicadores de las dos dimensiones principales del estudio: el *constructo* de la excepción, y la política de la excepción. Además, nos parecía interesante estudiar la dimensión formal – aunque sea de manera marginal – dada su importancia en la literatura previa sobre el tema. Del mismo modo, también era imprescindible encontrar datos de identificación básicos. Por lo tanto, el primer paso era realizar una inmersión cualitativa en los decretos para que las categorías relevantes afloraran. En este momento, se contó con el apoyo de varios investigadores y se hizo una constante ida y vuelta entre texto y teoría, de acuerdo con *la teoría fundamentada*⁷⁹. A continuación se identifican los hallazgos clave y las diferentes variables encontradas para cada dimensión, a raíz de esta inmersión cualitativa. Las variables se agrupan en las cuatro dimensiones mencionadas arriba: i) datos de identificación básicos; ii) elementos formales; iii) el constructo de la excepción y iv) la política de la excepción. Cabe recordar que las dimensiones iii) y iv) son las más clave para este estudio.

Dimensión i) Datos de identificación básicos

Para poder contextualizar los decretos, nos parecía importante establecer algunas variables sencillas, incluyendo:

- el país
- el número del decreto
- la fecha en que se firmó el decreto
- la fecha en que se publicó el decreto⁸⁰
- el presidente que firmó el decreto⁸¹

⁷⁹ Sobre grounded theory, ver Glasser y Strauss (2000).

⁸⁰ Nos parecía interesante establecer la fecha tanto de la declaración como de la publicación por dos razones: primero, porque los textos secundarios a veces se refieren a una y otras veces a otra fecha como la clave y así no puede haber confusión; y segundo, porque en varios casos (sobre todo Bolivia y Ecuador) pasan semanas e incluso meses hasta que un decreto se publique oficialmente en el Registro Oficial, lo cual puede dar lugar a dificultades a la hora de fiscalizarlo.

- la nomenclatura empleada.

Estos datos no necesitan mayor explicación dado que son intuitivas y fundamentales para el estudio.

Dimensión ii) Elementos formales:

Como se destacó en el marco teórico, la literatura sobre los poderes de emergencia ha mostrado una tendencia a centrarse en los elementos formales más de contenidos. Como destacan Gross y Ni Aoláin (2006) hay varias maneras de clasificar a los poderes de emergencia, de acuerdo con una perspectiva más bien procedimental. Es más, en el caso de los modelos de acomodación constitucionales – o los regímenes de excepción – la atención por parte de los estudios se ha centrado en cuestiones como la temporalidad, la fiscalización por parte de otro actor que el ejecutivo y el ámbito de su aplicación. Por lo tanto, se decidió tomar en cuenta estas variables en el análisis para ofrecer un pequeño aporte a la discusión en la literatura, aunque – como ya queda claro – el enfoque de este estudio es sobre elementos materiales y no los formales.

Cabe destacar que el marco legislativo es una dimensión clave de nuestro objeto de estudio, dado que para hablar de los decretos de excepción, tiene que haber una referencia a los regímenes de excepción en la constitución o legislación relevante. Al realizar el análisis cualitativo nos llamaron la atención dos situaciones: i) la presencia de numerosas leyes secundarias (por ejemplo de seguridad, sobre sectores económicos etc) que junto con la legislación específica en que se contemplan los regímenes de excepción se invocaron o para hacer la declaratoria o para justificar las medidas empleadas; ii) decretos que tienen la estructura de regímenes de excepción pero no tienen ninguna base legal y que por lo tanto se pueden considerar como estados de excepción para-legales (ver Carey y Shugart, 1997). A través de la codificación de esta dimensión en los diferentes casos será posible establecer hasta qué punto los estados de excepción que se declaran en la práctica se ven afectados por otros marcos legales o más bien se basan exclusivamente en el diseño de un régimen de excepción como tal. Por lo tanto, con el análisis de esta dimensión

⁸¹ En aquél caso en que firma un vicepresidente, se toma el mandatario que estaba gobernando en la fecha del decreto como el presidente dado que se entiende que el vicepresidente está actuando por él.

esperamos contribuir al argumento iniciado por Ferejohn y Pasquino (2004) con evidencia empírica de los tres países bajo estudio.

Además, es interesante aportar algo a la discusión de Despouy (1997) acerca de varios mecanismos que pueden evitar abusos del poder, sobre todo: la fiscalización por parte de otros actores y un límite temporal. En la inmersión cualitativa, quedaba claro que estos dos mecanismos no siempre se respetan en los tres países bajo estudio. Finalmente, en la literatura se refiere a la aplicación de estados de excepción a un territorio determinado (Despouy, 1997), sin embargo en la inmersión cualitativa llamó la atención el número de casos en que se aplicó a empresas, colectivas sociales e incluso procesos políticos. Este hecho en sí debería ajustar la idea que tenemos de los estados de excepción. Por lo tanto, también se decidió incluir una variable para reflejar el ámbito de aplicación del decreto.

A raíz de las observaciones durante la inmersión cualitativa y el diálogo con la teoría sobre los regímenes de excepción, se formularon las siguientes cinco variables.

- El régimen de excepción (una variable nominal con tres valores: constitucional, legal o ninguno).
- Referencia a otras leyes (una variable nominal dicotómica con los valores: sí - por ejemplo si hay alguna referencia a leyes sobre la presidencia o ley de seguridad - o no).
- Límite temporal (una variable nominal dicotómica con los valores: sí – por ejemplo si se establece un límite preciso o general - o no.)
- Ámbito de aplicación (una variable nominal con siete valores: territorio nacional; territorio subnacional; sector o servicio a nivel nacional; sector o servicio a nivel subnacional; colectivo social; proceso político; o no se puede determinar).
- Fiscalización (una variable nominal con ocho valores: el Congreso; el Tribunal Constitucional; el Poder Ejecutivo; Defensa Civil/Organismo de atención a desastres; autoridad subnacional; organización civil; combinación; ninguna).

La decisión de optar por variables con dos valores o hasta ocho valores se tomó en función de los resultados de la inmersión cualitativa y la pertinencia teórica. Habría sido muy interesante desglosar más las regencias a las leyes y los límites temporales,

por ejemplo, pero había tanta variación en los decretos que parecía más lógico optar por variables dicotómicas en estos casos.

Dimensión iii): El constructo de la excepción:

La primera dimensión clave de nuestro concepto de los decretos de excepción es el constructo de la situación clasificada como excepcional, en nombre del cual se decretan las medidas. En la literatura de corte constitucionalista sobre los regímenes de excepción, existen cuatro motivos principales: una guerra, un desastre natural, una amenaza al orden interno y una crisis económica. Cualquier de estos motivos – de acuerdo con la literatura constitucionalista – debería ser de tal índole que constituya una “amenaza excepcional” a la vida de la nación o a su funcionamiento normal. Sin duda alguna, en la inmersión cualitativa de los decretos presidenciales de excepción sí se encontraban referencias a desastres naturales, amenaza al orden interno y cuestiones socio-económicas pero pensamos que es importante hacer varios matices.

Por una parte, en vez de una simple descripción de una situación considerada excepcional, en muchos decretos de excepción había una tendencia de emplear una operación un poco más compleja: primero, había una referencia a la situación externa⁸²; segundo, había una referencia a un deber moral u obligación del estado de intervenir en esta situación; y tercero, había una referencia a lo que se esperaba conseguir con la intervención. En estos casos, el constructo de excepción nos recuerda a los marcos cognitivos, tal y como se emplean en la acción colectiva, con los marcos de diagnóstico, de motivación y de pronóstico⁸³. Sin embargo, dado que no todos los decretos seguían esta pauta o construcción compleja, pensábamos que lo más sensato sería dar cuenta únicamente de la situación extrema construida como excepcional ya que el marco de “diagnóstico” sí estaba presente en *todos* los decretos.

Otro factor inesperado que se encontró en la inmersión cualitativa de los decretos es el factor del tiempo relativo al constructo de la excepción. Es decir, el tiempo de la intervención relativa al problema: si es antes, durante o después. Algunos decretos se refieren a una situación que ya pasó y se acabó; otros a una situación que sigue en curso; otros a una situación que aún no pasó pero podría darse; y otros decretos no dicen nada al respecto. Pensamos que es muy importante saber la relación temporal

⁸² Evidentemente, no tenemos forma de saber si la situación externa era tal y como se describe en el decreto, al concentrarnos en los decretos.

⁸³ Tarrow (2004)

entre la situación de emergencia y el decreto dado que nos puede decir algo sobre la pertinencia de las medidas. No obstante, es un elemento que complica el intento de hacer un análisis esquemático del constructo de la excepción y por lo tanto no se toma en cuenta para el análisis de contenido aunque sí se retoma en algunos casos relevantes para el análisis contextual, posterior al análisis de contenido.

Luego, en cuanto a las mismas situaciones que se refieren como excepcionales es se encontró una tendencia a referirse a una mezcla de circunstancias como la situación excepcional. Por lo tanto, habría que reconocer que las circunstancias no son mutuamente exclusivas y empezar a pensar la “amenaza excepcional” de otra forma. Por ejemplo, es posible que se refiera a una situación de protesta y desastre natural a la vez dado que las emergencias no son forzosamente exclusivas.

Del mismo modo, merece la pena resaltar que en las emergencias clasificadas en la literatura como “socioeconómicas”, en la inmersión cualitativa de los decretos nos encontramos más bien con dificultades administrativas o de gestión de ciertos sectores o servicios, que la macroeconomía como tal. Además, en los casos en que haya algún problema social como el desempleo, el problema es de tensiones o potencial conflictividad y no económico como tal. Por lo tanto, en este análisis reconstruimos la idea de la emergencia socioeconómica para hablar por una parte de cuestiones administrativas (que son variopintas) y por otra de tensiones sociales, dentro de la categoría de disturbios internos.

Finalmente, cabe destacar que dentro de las sub-dimensiones “desorden interno”, “desastre natural” y “problemas administrativos”, hay situaciones algo diferentes, que merecen la pena reflejarse en algún momento en nuestro análisis. Por lo tanto, dentro de cada sub dimensión se establecen tres variables de tipo dicotómico para dar cuenta de estas diferencias que luego se pueden reagrupar para llevar a cabo un análisis estadístico más sofisticado que requerirá un nivel de abstracción mayor. La ventaja de establecer categorías dicotómicas además es que así se puede dar cuenta de todas las situaciones que forman el “constructo de la excepción”, dentro del mismo decreto teniendo en cuenta la mención de varias situaciones en un mismo decreto y no solamente una.

Entonces, a continuación se establecen las diferentes variables dentro de las tres sub-dimensiones y se ofrecen algunos indicadores, los cuales provienen directamente de los decretos:

Sub-dimensión desorden interno

Esta sub-dimensión refleja la presencia de una quiebra del orden interno y tiene tres manifestaciones diferentes pero iguales de relevantes:

- Disturbios internos (protestas, enfrentamientos con violencia, golpe de estado, “subversión”, abandono de misión por parte de policías, paros, desorden público)
- Seguridad (narcotráfico, lavado de dinero, robos, tráfico de personas)
- Tensión social latente (pobreza, desempleo, condiciones de vivienda inhumanas⁸⁴)

Sub-dimensión problemas administrativos

Esta sub-dimensión refleja la presencia de problemas en la administración de un sector o servicio, con tres matices importantes:

- Mala gestión de un sector o servicio (corrupción, acaparamiento, especulación, actividades económicas informales, infraestructura desgastada por falta de cuidado, contrabando⁸⁵)
- Interrupción de un sector o servicio (desabastecimiento de gas, carreteras cortadas, rendimiento bajo en el sector agrícola)
- Plan o procedimiento pendiente de implementar en un sector o servicio (reforma agraria pendiente, plan de desempleo que no se ha activado, plan para cambiar un botadero que no se llevó a cabo).

Sub-dimensión desastre natural

Esta sub dimensión da cuenta de la presencia de una catástrofe de tipo natural, el cual tiene tres manifestaciones claramente diferenciadas:

⁸⁴ En muchos decretos en el caso de Ecuador y en el caso de Bolivia se encontraron referencias a „conmoción interior“, que puede llegar a ser algo como tensión social pero fundamentalmente el concepto carece de significado y parece más bien un elemento de un marco justificativo que una situación en sí.

⁸⁵ Se considera contrabando como un indicador de problemas en la gestión de un sector y no como problema de seguridad dado que su impacto directo es de tipo administrativo económico más que de desorden interno.

- Fenómeno natural adverso (sequías, inundaciones, volcán, incendios forestales)
- Contaminación medioambiental (todo lo que tenga que ver con contaminación)
- Problema sanitario (gripe aviar, dengue, heridos, falta de agua para consumo humano⁸⁶)

Cualquier intento de esquematizar una información compleja conlleva un grado de abstracción, simplificación y pérdida de información. En el caso de este estudio, pasar de la inmersión cualitativa de los datos a la formación de variables e indicadores ha conllevado la pérdida de algunos matices importantes en algunos decretos. Sin embargo, nuestro objetivo es llevar a cabo un análisis sistemático de un gran número de decretos y en ese sentido las variables establecidas en la dimensión “constructo de la excepción” son aplicables a *todos* los decretos y nos dicen cosas importantes acerca de los mismos. Por lo tanto, el esquema de clasificación parece el más adecuado para los fines de este estudio aunque evidentemente se podría haber establecido otro esquema para analizar los mismos datos si el objetivo y el enfoque fueron diferentes.

Dimensión iv): La política de la excepción

La segunda dimensión clave del estudio se denomina la “política de la excepción”, es decir las medidas empleadas en nombre del constructo de la excepción. La literatura constitucionalista se refiere a la suspensión de derechos y la concentración de poderes en la rama ejecutiva, pero poco más. En la literatura sobre los poderes legislativos de emergencia, se establecen que las leyes de emergencia suelen ser de índole económica. No obstante, encontramos tres sub dimensiones principales: coerción, intervención administrativa y primeros auxilios.

Al llevar a cabo la inmersión cualitativa nos llamó la atención el hecho que en algunos decretos encontramos que no se precisan las medidas específicas, en muchos casos remitiéndose al marco normativo del régimen de excepción o leyes ordinarias. Sin duda alguna, debemos entender que las partes relevantes de la legislación constituyen un elemento *implícito* del texto y por lo tanto deberían incluirse en nuestro análisis.

⁸⁶ Se considera que las enfermedades de los animales constituyen una emergencia dado su impacto sobre el sector agrícola y por lo tanto no se consideran en la parte de problemas de salud.

Para ayudar con este proceso, se consultó a varios expertos en derechos en los tres países para poder hacer la mejor interpretación posible. Se detallarán las decisiones relevantes en cada caso al presentar los resultados del análisis.

Finalmente, cabe destacar que las sub-dimensiones “coerción”, “intervención administrativa” y “primeros auxilios”, incorporan medidas algo diferentes, que merecen la pena reflejarse en algún momento en nuestro análisis. Por lo tanto, dentro de cada sub dimensión se establecen tres variables de tipo dicotómico para dar cuenta de estas diferencias que luego se pueden reagrupar para llevar a cabo un análisis estadístico más sofisticado que requerirá un nivel de abstracción mayor. La ventaja de establecer categorías dicotómicas además es que así se puede dar cuenta de todas las situaciones que forman la “política de la excepción”, dentro del mismo decreto teniendo en cuenta la referencia a varias situaciones en un mismo decreto y no solamente una. La operación en el caso de la dimensión “política de la excepción” ha sido muy parecida a la del “constructo de la excepción”, debido a los hallazgos parecidos a la hora de llevar a cabo la inmersión cualitativa.

Entonces, a continuación se establecen las diferentes variables dentro de las tres sub-dimensiones y se ofrecen algunos indicadores, los cuales provienen directamente de los decretos:

Sub-dimensión coerción

La sub-dimensión busca reflejar el uso de la fuerza como respuesta a la situación clasificada como emergencia y identifica tres situaciones diferentes:

- Suspensión de los derechos humanos (suspensión de artículos de las respectivas constituciones en que se establecen los derechos humanos; censura de los medios; prohibición del libre tránsito)

- Uso de los militares (encargar a las Fuerzas Armadas de salvaguardar instalaciones y vías, militarizar a la población, movilización militar, encargar a las fuerzas armadas de mantener el orden público⁸⁷)

⁸⁷ En el caso de Ecuador, en varios decretos se habla de „zona de seguridad“, lo cual parecería involucrar a los militares pero en la Ley de Seguridad Nacional se afirma que se trata de una cuestión de importancia estratégica. Por lo tanto, no se toma como indicador del uso de los militares.

- Uso de la coerción (requisición de bienes o servicios, control de puntos fronterizos, mantención del orden público a la policía).

Sub-dimensión intervención administrativa

Esta sub-dimensión da cuenta de las medidas de tipo administrativo o económico que se toman frente a una situación clasificada como una emergencia⁸⁸:

- Intervención en la gestión de un sector (la idea es “intervenir en el funcionamiento o el estado de un sector o servicio con medidas de tipo administrativo” ej cambiar el gerente, reponer expedientes administrativos, encargar la distribución de combustible a un actor diferente, crear empleo, ofrecer ayudas y subvenciones sociales o créditos)
- Exoneración de procedimientos administrativos o presupuestales ordinarios (no tener que abrir concursos públicos de licitación, desviar fondos destinados a otra cosa para cubrir los gastos de la emergencia)
- Rehabilitación de un sector o de infraestructura (la idea es “devolver a edificios, sectores o infraestructura a su estado original a través de obras y/o compras” ej reconstruir puente, reparar carreteras, rehabilitar sector agrícola, programa integral de reconstrucción y rehabilitación)

Sub-dimensión primeros auxilios

Esta sub-dimensión da cuenta de las medidas que se toman en el marco de la “gestión de riesgos naturales” y que se pueden dividir en tres tipos diferentes:

- Ayuda humanitaria (idea es “ofrecer primeros auxilios a las personas damnificadas por una situación que afecta gravemente su modo de vida en el marco de la gestión de riesgos” ej atención a refugiados, camas, comida, cooperación a las poblaciones afectadas, auxilio y socorro inmediato).
- Atención médica (prevención de epidemias, atención médica)

⁸⁸ Siguiendo el razonamiento de Molina (1967) cualquier cambio administrativo trata de un poder legislativo. Aquí pensamos que la naturaleza de estas intervenciones como un cambio legal es algo dudosa.

- Medidas técnicas (idea es “ofrecer una primera respuesta a una situación o riesgo de daños materiales o al medio ambiente en el marco de la gestión de riesgos” ej controlar incendio forestal, acciones puntuales para contrarrestar o mitigar daños pero NO para reconstruir, acciones y proyectos de emergencia de atención inmediata, referencias a una intervención por parte de CONARADE en Bolivia, el Sistema Nacional de Riesgos en Ecuador y Defensa Civil en Perú).

Como ya se ha destacado, cualquier intento de esquematizar una información compleja conlleva un grado de abstracción, simplificación y pérdida de información. En el caso de este estudio, pasar de la inmersión cualitativa de los datos a la formación de variables e indicadores ha conllevado la pérdida de algunos matices importantes en algunos decretos. Sin embargo, nuestro objetivo es llevar a cabo un análisis sistemático de un gran número de decretos y en ese sentido las variables establecidas en la dimensión “política de la excepción” son aplicables a *todos* los decretos y nos dicen cosas importantes acerca de los mismos. Por lo tanto, el esquema de clasificación parece el más adecuado para los fines de este estudio aunque evidentemente se podría haber establecido otro esquema para analizar los mismos datos si el objetivo y el enfoque fueron diferentes.

El Sistema de Codificación Empleado en el Análisis de Contenidos

A raíz de este proceso de inmersión cualitativa y elaboración de dimensiones, sub-dimensiones, variables e indicadores, se estableció un libro de códigos y una ficha de análisis, que se pueden encontrar en los Anexos 5 y 6, respectivamente, para la codificación final de los decretos. Aquí resumimos los aspectos más importantes del sistema de codificación, que se detalla ampliamente en dichos Anexos.

Tabla 3: Esquema de codificación elaborado tras la inmersión cualitativa en los decretos de excepción

Dimensión	Sub-Dimensión	Nombre Variable	Número Variable	Información que aporta
1. Datos Básicos	-	IDE_PAIS	1	País
		IDE_NUM	2	Número del decreto
		IDE_FIR	3	Fecha de la firma del decreto
		IDE_PUB	4	Fecha de publicación del decreto
		IDE_PRE	5	Presidente que firmó el decreto
		IDE_NOM	6	Nomenclatura
2. Elementos formales	-	FOR_REG	7	Régimen de excepción
		FOR_LEY	8	Otro marco normativo

		FOR_TIE	9	Límite temporal
		FOR_AMB	10	Ámbito de aplicación
		FOR_FIS	11	Fiscalización
3. Constructo de la excepción	1. Desorden interno	CON_DIS	12	Disturbios internos
		CON_SEG	13	Inseguridad ciudadana
		CON_TEN	14	Tensión social latente
	2. Problemas administrativos	CON_GES	15	Mala gestión
		CON_INT	16	Interrupción actividades
		CON_IMP	17	Plan pendiente de implementarse
	3. Desastre natural	CON_FNA	18	Fenómeno natural adverso
		CON_MED	19	Contaminación
		CON_SAL	20	Peligro para la salud humana
4. Política de la excepción	1. Fuerza	MED_DER	21	Suspensión de derechos
		MED_MIL	22	Uso de los militares
		MED_COE	23	Coerción
	2. Intervención administrativa	MED_GES	24	Intervención en la gestión
		MED_EXO	25	Exoneración de procedimientos
		MED_REH	26	Rehabilitación
	3. Primeros auxilios	MED_AYU	27	Ayuda humanitaria
		MED_SAN	28	Ayuda sanitaria
		MED_TEC	29	Medidas técnicas de prevención de riesgos

Fuente: elaboración propia

El Análisis Final de los Decretos

Una vez establecido el libro de códigos se pasó a efectuar el análisis de contenidos de tipo más cuantitativo. Para el análisis final, se eligió analizar todos los decretos de estado de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú en el período 2000-2010, dado que el número total eran unos 283 decretos. Por lo tanto, no tuvimos que tomar decisiones a la hora de hacer el muestreo. Queda patente que la unidad de recolección de datos es el decreto.

En cuanto al entrenamiento en el proceso de codificación y el pilotaje, se contó con el apoyo de dos investigadoras de ciencia política de la Universidad de Salamanca, quien a continuación realizó una codificación del 10% de las unidades de análisis (unos 29 decretos presidenciales). La fiabilidad global – medida en términos del porcentaje de acuerdo entre dos codificadores - lograda en el estudio era del 90%, un nivel mucho superior al umbral del 70% para esta clase de estudios. A nivel de las variables individuales, todas tenían un porcentaje de acuerdo mayor al 70%, menos en dos casos: la variable 8 [FOR_LEG] con 48% y la variable 11 [FOR_FIS] con 39%. Existen varias razones por las cuales estos porcentajes de acuerdo salieron más bien

bajas⁸⁹ y se procedió a eliminarlas del estudio dado que no resultan nada fiables y podrían afectar el porcentaje global de acuerdo. Además, ambas pertenecen a la dimensión “elementos formales” y por lo tanto no constituyen un elemento clave para el presente estudio.

A pesar de los dos casos mencionados arriba, el porcentaje de acuerdo global entre las dos investigadoras de la Universidad de Salamanca el estudio tiene un alto grado de fiabilidad. De hecho, ya quedó demostrado que el estudio se puede replicar dado que aplicamos el método a tres países diferentes. Del mismo modo, se consiguió una validez interna a través del proceso interactivo de formulación de categorías con investigadores del GIGA-Hamburgo, sin menospreciar elementos más bien cualitativos. Por lo tanto, se puede hablar de un estudio sistemático que obedece los preceptos básicos de la investigación científica.

3.3. EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

Después del proceso de construcción de los datos, es importante establecer exactamente qué vamos a hacer con ellos. Tal y como establecimos al inicio de este capítulo, para contestar a la pregunta de investigación, es necesario llevar a cabo cinco pasos en el análisis: i) describir el contenido de los decretos de excepción tal y como se declaran en la práctica para ver qué tienen en común con lo que nos dice la teoría; ii) luego, buscar tipos o perfiles de acuerdo con las dos dimensiones clave: el *constructo* y la política de la excepción; iii) ofrecer un análisis pormenorizado de los diferentes tipos; y iv) efectuar un recuento de los diferentes tipos y vincularlos con el contexto político o el presidente; y v) llevar a cabo un análisis de tipo comparado, resaltando las diferencias encontradas por país y buscando razones para explicar las mismas.

A continuación describimos con cierto detalle los cinco pasos del análisis.

3.3.1 *Descripción detallada del contenido*

La primera fase en el análisis es de naturaleza descriptiva y exploratoria: nos interesa presentar los resultados del análisis de contenido en términos de frecuencias, para

⁸⁹ En el caso de la variable [FOR_LEG] una buena explicación sería la formación politológica y no de derecho de las investigadoras, mientras en el caso de la variable [FOR_FIS] se puede deber a la falta de claridad en los decretos mismos acerca de las tareas de seguimiento, control y fiscalización.

establecer qué características en las tres dimensiones estudiadas (los elementos formales, el constructo de la excepción y la política de la excepción) son las más salientes. Al presentar frecuencias de las variables tal y como se encuentran en el corpus de decretos, será posible ofrecer información más detallada de tipo cualitativo y así cuestionar algunas ideas básicas ofrecidas por la literatura sobre los regímenes de excepción, con amplia información empírica.

3.3.2 *Un análisis de conglomerados*

La segunda fase del análisis es clave: buscar tipos o perfiles de los regímenes de excepción, tal y como se instrumentalizan a través de los decretos de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú entre 2000 y 2010. En este sentido, esperamos llenar el hueco identificado por Gross y Ní Aoláin (2006) en el sentido que no existe una tipología o taxonomía de este tipo y por lo tanto contribuir a la conceptualización de los regímenes de excepción. En contraste con el análisis descriptivo llevado a cabo en la primera fase, en esta fase es necesario llegar a un nivel de abstracción más alto para poder buscar tipos o perfiles de acuerdo con dos dimensiones. Las dimensiones clave para conceptualizar los decretos de excepción son las del *constructo de la excepción* y la *política de la excepción*, y en cada caso se toman las tres sub-dimensiones como variable. Entonces, en el caso del *constructo de la excepción* son las siguientes variables: desorden interno, problemas administrativos y desastre natural. Del mismo modo, en el caso de *la política de la excepción* son las siguientes variables: uso de la fuerza, intervención administrativa y primeros auxilios.

Las nuevas variables formadas son de tipo dicotómico reflejando ausencia o presencia del fenómeno. Se considera “presencia” de la característica cada vez que haya una referencia a una de las tres variables asociadas con la sub-dimensión. La siguiente tabla refleja cómo se han reagrupado las variables para llevar a cabo el análisis estadístico:

Tabla 4: Reagrupación de variables para el análisis estadístico

Dimensión	Sub-Dimensión	Nombre	Número Variable	Variables originales asociadas
3. Constructo de la excepción	1. Desorden interno	CON_INT	1	Disturbios internos CON_DIS
				Inseguridad ciudadana CON_SEG
				Tensión social latente CON_TEN
	2. Problemas administrativos	CON_ADM	2	Mala gestión CON_GES
Interrupción actividades CON_INT				

				Plan pendiente de implementarse CON_IMP
	3. Desastre natural	CON_DES	3	Fenómeno natural adverso CON_FNA
				Contaminación CON_MED
				Peligro para la salud humana CON_SAL
4. Política de la excepción	1. Fuerza	MED_FUE	4	Suspensión de derechos MED_DER
				Uso de los militares MED_MIL
				Coerción MED_FUE
	2. Intervención administrativa	MED_ADM	5	Intervención en la gestión MED_GES
				Exoneración de procedimientos MED_EXO
				Rehabilitación MED_REH
	3. Primeros auxilios	MED_AUX	6	Ayuda humanitaria MED_HUM
				Ayuda sanitaria MED_SAN
				Medidas técnicas de prevención de riesgos MED_TEC

Fuente: elaboración propia

Evidentemente, al agrupar las variables así se pierden importantes matices, por ejemplo la diferencia entre la suspensión de los derechos humanos y la requisición de bienes; o la distinción entre la intervención en la gestión de un sector y la posibilidad de exenciones de procesos de contratación pública, lo cual conlleva un importante riesgo en términos de *accountability*. Sin embargo, consideramos que a la hora de buscar tipos o perfiles y de esa forma reconsiderar el mecanismo, era necesario reducir el número de variables e ir a un nivel de abstracción más alto.

Ahora que se han establecido tres variables para cada sub-dimensión, el siguiente paso es establecer cómo se relacionan entre ellas para poder llevar a cabo un análisis de tipo conceptual. Por esa razón nos interesa encontrar tipos o perfiles a base de estas dos sub-dimensiones. En primer lugar, cabe preguntarse: ¿la política de la excepción *depende* del constructo de la excepción? Es decir, ¿si la política de la excepción son la variable dependiente de nuestra investigación y el constructo de la excepción la variable independiente?

La lógica diría que sí, que las medidas se elijen en función de la situación de emergencia. Por lo tanto, se podría seguir el esquema extraído de la teoría existente sobre los poderes de emergencia:

Tabla 5: Relaciones estándar entre el constructo de la excepción y la política de la excepción

Constructo (VI)	Violencia Política	Económica	Desastre Natural
Medidas (VD)	Coercitiva	Económica	Humanitaria

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, pensamos que es necesario replantear estas relaciones por dos razones. Primero, en la inmersión cualitativa en este estudio, se observó que en un mismo decreto puede haber referencias a más de un constructo de la excepción y más de una medida de la excepción. Por lo tanto, es necesario considerar una situación multivariada y no bivariada. Segundo, si recordamos el aporte de *securitisation theory*, puede ser que el constructo la excepción sea la variable dependiente, dado que los gobernantes deciden las medidas primero y luego construyen una situación de emergencia para poder justificarlas. Aunque pensamos que no siempre se da este caso, consideramos que el aporte es válido y por lo tanto en esta investigación nos abstenemos de considerar las medidas como la variable dependiente. Más bien, nos parece que las dos sub dimensiones pueden tener una relación entre sí, que es más compleja de lo que parece a primera vista.

Por lo tanto, en este estudio se busca establecer si efectivamente las seis variables se relacionan entre si de una forma directa a través de un análisis estadístico de correlación. Si se encuentra que la relación no es completa, se procederá a un análisis de tipo cluster, que busca encontrar perfiles o casos parecidos a raíz de los mismos datos. El análisis ha sido usado frecuentemente en el campo de la comunicación (Espe y Seiwert, 1986 y Pingree et al 1991) y recientemente para explorar configuraciones contradictorias de votantes en México (Schedler y Sarsfeld, 2009).

El procedimiento de análisis de cluster, que busca clasificar objetos a raíz de sus propias características y no desde la teoría, parece particularmente pertinente en este estudio, dada su vocación inductiva. El grupo se define en función de un algoritmo de clasificación, buscando la máxima distancia entre las medias grupales y la mínima desviación intergrupala de los individuos integrantes del grupo respecto a su media grupal. Los estadísticos elegidos dependen de la naturaleza de los datos. Finalmente, cabe decir se puede llevar a cabo el análisis por variables o casos. Para una explicación más detallada acerca del análisis de cluster y los procedimientos técnicos, ver Pardo y Ruiz (2002: 475-511).

En este estudio, se llevaron a cabo tres análisis de cluster en cada país: primero, para establecer grupos naturales en términos de constructo de la excepción; segundo, para establecer grupos naturales en términos de la política de la excepción; y último – el

paso más importante – para establecer grupos naturales en ambas sub-dimensiones, para poder llevar a cabo la búsqueda de los tipos con este método estadístico. Dado que los datos son de tipo binario, se eligió el método de conglomeración “vinculación inter-grupos” y como medida de distancia la “distancia euclídea el cuadrado”, una medida de disimilaridad. Para establecer el número de grupos más adecuado en cada caso, se consultó a los dendrogramas, que son gráficos que muestran la sucesiva unión de individuos y subgrupos hasta formar un grupo único.

El objetivo de este estudio es encontrar perfiles o tipos para comprender el uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en contextos diferentes. En ese sentido, esperamos encontrar bastante variación. Sin embargo, cabe resaltar que todos los tipos que encontremos comparten unos elementos fundamentales y por eso se pueden considerar como sub-tipos del mismo concepto: se basan (explícita o implícitamente) en un régimen de excepción contemplado en la constitución o ley especial; se declaran por el presidente del país; y se emplean medidas especiales como respuesta a una situación de emergencia. A estas alturas del análisis queda patente que el mismo concepto de los regímenes de excepción es algo polifacético, algo que – hasta el momento – la literatura sobre el tema no ha reconocido. Este estudio intenta encontrar la pauta de estas diferencias.

3.3.3 Una descripción detallada de los tipos

Una vez establecidos los perfiles de decretos de excepción en cada país, se procede a describir detenidamente los rasgos principales de y variables asociadas con cada uno, haciendo hincapié en los tipos más numerosos. Además, estaremos atentos por si surgieran alguna pauta o uso inesperado, que nos habla de un tipo de decreto de excepción para resolver un problema específico.

En esta fase del análisis recurrimos a otras fuentes, incluyendo entrevistas, editoriales de prensa escrita nacional, informes de derechos humanos y resoluciones de los tribunales constitucionales y otras autoridades competentes. Así esperamos comprender a qué corresponde – desde un punto de vista político – la presencia de los diferentes perfiles en los tres países.

3.3.4 Un recuento contextualizado de los tipos

Una vez que se han encontrado perfiles de decretos de excepción a raíz del análisis de contenidos y se han descrito sus rasgos clave, es necesario hacer un recuento contextualizado, es decir contar cuántos casos tenemos de cada tipo en cada país. De esta forma, el estudio ofrecerá un aporte tanto teórico como empírico. Los resultados se estudiarán primero por año para establecer si los decretos tienen que ver con coyunturas específicas y luego por periodo de mandato presidencial, dado que tenemos que considerar la posibilidad de que el uso de los decretos de excepción corresponda a rasgos de ciertos presidentes⁹⁰. Teniendo en cuenta el alto número de casos en cada país, se llevará a cabo un análisis estadístico de tipo chi cuadrado para dos variables nominales para establecer si existe alguna relación estadística significativa entre el tipo y el año por una parte y el tipo y el presidente por otra.

En esta fase del análisis nuevamente recurrimos a otras fuentes, incluyendo entrevistas, informes de derechos humanos y resoluciones de los tribunales constitucionales y otras autoridades competentes. Así esperamos conseguir una apreciación tanto cuantitativa como cualitativa del uso que se le ha dado al mecanismo en diferentes momentos del tiempo.

3.3.5. Un análisis comparado de los resultados del análisis en Bolivia, Ecuador y Perú

La fase final de la investigación es llevar a cabo un análisis comparado del uso que se le ha dado a los decretos de excepción en los tres países. Hasta el momento, los resultados se presentan por país, en capítulos separados. En la fase final de análisis, se busca poner en común los resultados por país para establecer si existen algunas diferencias y similitudes entre los tres casos. Por lo tanto, se ofrecen los resultados del análisis exploratorio en total y por país para establecer si los tres países tienen resultados parecidos o no. El objetivo de presentar estos resultados es dialogar con algunos de los principios tradicionalmente asociados con los regímenes de excepción, más que buscar una pauta explicativa.

Luego, se lleva a cabo otro análisis de conglomerados para buscar perfiles entre todos los decretos de excepción encontrados en los tres países en el periodo bajo estudio: es decir unos 290 casos. De esta forma, será posible comparar los tres países en igualdad de condiciones y además algún caso anómalo encontrado en los análisis de

⁹⁰ Por ejemplo, ideología, estilo de gobierno, apoyo en el parlamento.

conglomerados por países posiblemente tenga más sentido al clasificar con los casos de los tres países.

Una vez que se establezcan los diferentes perfiles, se buscará varianza en el peso de cada perfil por país, usando nuevamente una prueba estadística de tipo chi cuadrado para dos variables nominales. Al encontrar varianza, se buscarán algunas explicaciones tentativas, incluyendo variables institucionales, antecedentes históricos y situaciones adversas en la vida real. Cabe resaltar que al tratar de un estudio exploratorio, las explicaciones ofrecidas se orientan más bien a futuras investigaciones. En cualquier caso, en esta fase se ofrecerá una apreciación global del uso de los regímenes de excepción en tres contextos políticos parecidos pero con resultados diferentes. Cabe destacar que la comparación de los resultados del mismo análisis de cluster en diferentes contextos nacionales ya se ha llevado a cabo en varios trabajos de la disciplina de la comunicación (Espe y Seiwert, 1986 y Pingree et al 1991).

Finalmente, también se buscará varianza por presidente para establecer si más que un uso político diferenciado por país, los presidentes son lo que más importa. De la misma forma, se llevará a cabo una prueba estadística de tipo chi cuadrado para dos variables nominales para establecer si existe una relación en ese sentido. Si se encuentra, se tendrán en cuenta la potencial explicativa de factores tales como la ideología del presidente, el estilo del gobierno, y la presencia o ausencia de mayorías en el gobierno.

Una advertencia

Sin duda alguna, el análisis llevado a cabo en este estudio se centra en los datos conseguidos a través del análisis de contenidos de los decretos de excepción. Sin embargo, al inicio de los capítulos empíricos de esta tesis también se ofrece una descripción de la base normativa que es eje fundamental de los decretos de excepción y los antecedentes históricos, especialmente en el periodo entre la transición a la democracia y el año 2000. La razón por eso es doble: primero, porque pensamos que es importante contextualizar los resultados del análisis en el periodo bajo estudio de esta forma; y segundo, porque estimamos que tanto la base normativa como los antecedentes establecidos son factores con una potencial explicativa muy alta.

3.4 CONCLUSIONES

En resumidas cuentas, en esta tesis doctoral se pretende llevar a cabo el análisis del uso de un mecanismo legal en la práctica, el régimen de excepción, desde un punto de vista político. La vocación del estudio es exploratorio e inferencial, dada la falta de estudios previos sobre el tema. El tipo de análisis es una comparación entre tres países que muestran importantes similitudes en varios aspectos para un uso diferente del mecanismo bajo estudio: Bolivia, Ecuador y Perú, en el marco temporal 2000-2010. El dato básico son los decretos de excepción, que se analizan con la ayuda de la herramienta del análisis de contenido. A través de estos datos, se describen las características más salientes y se buscan perfiles o tipos que luego se vinculan con diferentes coyunturas políticas en los tres países bajo estudio. Finalmente, se lleva a cabo un análisis comparado de los resultados por país para poder contestar a la principal pregunta de investigación: ¿cuál es el uso que se le ha dado a los decretos de excepción en tres países en vías de consolidación democrática?

“Ojala se aventurara un gobernante o se animara un gobernante a dictar un estado de sitio tal cual debe ser, por ejemplo impedir el derecho a la circulación, manejarlo de manera mucho más democrática, sin violencia, sin muertes, la gente vería que es para otros motivos el estado de sitio en Bolivia, no sólo para matar”

Entrevista con el mayor David Vargas, Sucre, Bolivia, abril 2007

“El presente Decreto Supremo tiene por objeto declarar Emergencia Nacional para la provisión de diesel oil en el territorio nacional... autorizar a las Fuerzas Armadas de la Nación a distribuir y suministrar diesel oil para garantizar el abastecimiento en el Mercado Interno”.

DS27963 publicado en Gaceta Oficial 2707, 4 de enero 2005.

“Bueno, hoy el bloqueo de antaño se transmuta en ‘estado de sitio social’”

Editorial publicada el 05/04/2008 en el periódico de Santa Cruz El Deber

“Conservar esta institución en nuestra Constitución, en la práctica política de nuestro pueblo, ha sido y es convertir el Poder Ejecutivo en una Dictadura Constitucional, con el funcionamiento del Poder Legislativo reducido a la impotencia y a la parálisis completa del Judicial”

Molina, 1987:181

4. EL CASO DE BOLIVIA

El objeto de estudio de esta tesis son los “decretos de excepción”, es decir *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*. Pensamos que un decreto de excepción no es simplemente la activación del régimen de excepción tal cual aparece en la constitución o en una ley; más bien, es el mecanismo que buscará el presidente para justificar la declaración de emergencia y las medidas empleadas, junto con referencias a otros marcos normativos y un grado de improvisación.

Mientras que los estudios existentes sobre los regímenes de excepción han adoptado una perspectiva más bien jurídica o normativa, la naturaleza de presente estudio es netamente *política*. En este sentido, más que las características formales de un decreto que invoca un régimen de excepción, lo que nos interesa es el contenido conceptual de dicho decreto, o sea el constructo de la excepción (la situación que se define como excepcional) y la política de la excepción (las medidas que se emplean en su nombre). Estas dos dimensiones son la clave de nuestro análisis y de nuestra comprensión de cómo se emplean estos mecanismos en la práctica.

En este capítulo se busca identificar la naturaleza y el uso de los decretos de excepción en el caso de Bolivia, durante el periodo 2000-2010. A tales efectos se llevan a cabo los siguientes análisis: en primer lugar, se describe el marco legal de los

regímenes de excepción en el caso de Bolivia en el periodo bajo estudio; segundo, se presentan en términos generales los resultados del análisis de contenidos de los decretos de excepción; tercero – el paso clave - se buscan perfiles de decretos de estado de excepción a través de un análisis de clusters, identificando casos más parecidos entre sí; y finalmente, se busca identificar a qué corresponden los diferentes perfiles a través de un análisis contextualizado.

Cabe resaltar que en cada paso el análisis se concentra en las dos dimensiones clave de los decretos de excepción - el *constructo de la excepción y la política de la excepción* - y no en sus elementos formales. Para concluir este capítulo, se ofrecerán algunas conclusiones acerca de la concordancia entre el marco legal y el uso real de los decretos de excepción en Bolivia durante el periodo 2000-2010.

4.1 EL MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO

Como se ha planteado en el capítulo teórico de este estudio, para poder hablar de un “decreto de excepción”, es necesario que el decreto se refiera a un régimen de excepción previamente establecido en la ley o en la constitución, aunque el resultado final no sea igual que el contemplado en el marco normativo. Por lo tanto, en este apartado se describen los mecanismos legales y constitucionales que se enmarcan como estado o régimen de excepción, vigentes en Bolivia durante el periodo bajo estudio (2000-2010). Más que sus elementos formales, nos interesa el planteamiento político de estos regímenes de excepción, es decir cómo contempla el constructo de la excepción (bajo qué circunstancias se puede declarar) y la política de la excepción (las medidas que se pueden emplear).

Se han identificado tres regímenes de excepción en la legislación vigentes en este periodo: el “estado de sitio” de la Constitución del 1967; el “régimen de excepción” involucrado en la declaratoria de Zona de Emergencia o Desastre en la Ley 2140 del 2000; y “el estado de excepción” de la Constitución de 2009. A continuación se analiza cada uno, de acuerdo con las dos dimensiones clave abordadas en este estudio.

4.1.1. *El “estado de sitio” de la Constitución de 1967*

El mecanismo del “estado de sitio” contemplado en los artículos 111-114 de la Constitución de 1967, que estuvo en vigor en Bolivia hasta enero 2009, aunque redactado por el gobierno democrático del presidente René Barrientos, representa

más bien un legado de la época de las dictaduras militares, por el amplio uso que se le dio en la década de los setentas (Loveman, 1993). A continuación se expone los rasgos de este régimen de excepción de acuerdo a las dos dimensiones clave abordadas en este estudio, es decir el constructo de la excepción (bajo qué circunstancias se puede declarar) y la política de la excepción (qué medidas se pueden emplear).

En cuanto al constructo de la excepción, en el artículo 111, se establecen los motivos que dan lugar a una convocatoria: “conmoción interna o guerra internacional”. Pero, ¿cómo se puede interpretar la idea de “conmoción interna”? De acuerdo con su fuente latín tendría que ver con una rebelión o alteración violenta (Molina, 1987:164). Sin embargo, de acuerdo con su uso en la práctica resulta ser un término muy ambiguo, que por lo general en el caso boliviano se interpretó como movilizaciones o protestas en contra de reformas neoliberales y en algunos casos también por desastres de tipo natural.⁹¹ Para muchos analistas, el gran peligro del mecanismo radica en la ambigüedad de este término y no tanto las medidas que se puedan emplear⁹².

Luego, en cuanto a la política de la excepción, el Artículo 112 establece varias medidas: i) aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas; ii) imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales; iii) la suspensión de las garantías y derechos de “señaladas personas fundadamente sindicadas de tramitar contra el orden público”; iv) la autoridad legítima (o sea una autoridad administrativa y no judicial⁹³) podrá ordenar el arresto contra las personas mencionadas arriba, poniéndoles a disposición de un juez dentro de 48 horas, incluyendo la posibilidad de confinamiento de los mismos; y v) – únicamente en caso de guerra internacional – la censura de correspondencia y medios de comunicación. Sin duda, el Artículo 112 de la Constitución de 1967 ofrece unos importantes recursos de tipo represivo y administrativo.

⁹¹ Dato de entrevista personal con Adolfo Mendoza, Sucre, abril 2007 y correspondencia personal con el abogado Horacio Andaluz, octubre 2011. De acuerdo con el Mayor Vargas – entrevista personal realizada en Sucre, abril 2007 – el Presidente lo puede emplear cuando vea conveniente, por razones políticas, económicas, de guerra, o de conmoción social. Para Félix Vale Vega – entrevista personal llevada a cabo en Sucre, abril 2007 – se usó para coartar los derechos de los trabajadores que pedían precios justos por sus productos. Molina () apoya esta visión. Para un análisis de las reformas neoliberales llevadas a cabo en el marco de la Nueva Política Económica ver Estellano y Nava-Ragazzi (1997).

⁹² Entrevista personal con Adolfo Mendoza, Sucre, abril 2007 y Kathia Saucedo, entrevista personal en Sucre, Bolivia, abril 2007.

⁹³ Dato de entrevista personal con Kathia Saucedo, Sucre, abril 2007.

Finalmente, es interesante observar que en la sección posterior al estado de sitio, se prohíba expresamente la atribución de „facultades extraordinarias“ por parte del Poder Ejecutivo (Artículo 115, Inciso 1), fuera del marco del estado de sitio. En otras palabras, de acuerdo con la constitución de 1967, los estados de excepción para-legales no se aceptan.

Entre la vuelta a la democracia en 1982 y 1999 (es decir, el periodo anterior al marco temporal del presente estudio), se declaró un “estado de sitio” en cuatro ocasiones, con referencia al mecanismo contemplado en la constitución de 1967. Estos decretos de excepción se realizaron en el marco del “Pacto por la Democracia” que por un lado llevó a un alto grado de estabilidad política pero por otro implicó la exclusión de los sectores más desfavorecidos del país (Morales, 1992: 4; Alcántara, 1999: 285; Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004: 29; Domingo, 2006:11; Mayorga 2005: 152; Barreda, 2006: 63; Pachano, 2006: 20; Romero Ballivián, 2006: 33). Es en este contexto que estos cuatro decretos buscaron reprimir huelgas y movilizaciones masivas contra los ajustes neoliberales. La tabla a continuación ofrece algunos datos acerca de estas declaratorias:

Tabla 6: Declaratorias de “estado de sitio” en Bolivia 1985-1999

Fecha del decreto inicial	Presidente responsable	Prorroga	Causa
18/09-18/12 1985	Victor Paz Estenssoro	-	Protesta contra DS21060 y reformas económicas
27/08-27/11 1986	Victor Paz Estenssoro	-	Marcha contra la relocalización de los mineros
15/11 1989 – 15/02 1990	Jaime Paz Zamora	-	Huelga de los maestros
18/04-18/10 1995	Gonzalo S de Lozada	Sí, 18/07 1995	Huelga COB y maestros

Fuente: Elaborada a partir de la tabla en Alenda, 2003

Por lo tanto, en las primeras dos décadas después de la transición a la democracia, el estado de sitio en Bolivia – más que un estado de excepción variopinta – ha llegado a conocerse tanto por su forma constitucional como por su uso histórico como una medida muy represiva, usada de forma puntual como último recurso por la élite gobernante frente a movilizaciones masivas de los sectores excluidos del “Pacto por la democracia”. De forma interesante, a través del DS21060 también se toman medidas de tipo administrativo, al reducir los salarios de los trabajadores (Molina, 1987:170).

Además, el estado de sitio fue la medida preferida por los militares bolivianos, para imponer orden en el país antes de esta época⁹⁴. Por estas razones, para el año 2000, el “estado de sitio” constituía una mala palabra, evocando traumas del peor tipo de represión gubernamental dentro del subconsciente colectivo⁹⁵. Como afirmó David Vargas en nuestra entrevista personal en Sucre en abril 2007 “La experiencia que tenemos los ciudadanos bolivianos es que los Estados de Sitio han servido para matar más.”

Por su parte, Molina ya en 1987 se pregunta por qué los gobernantes de Bolivia han referido el Estado de Sitio se emplearon para reprimir protestas (como por ejemplo a través del DS21069 de septiembre 2005) en vez de recurrir al Código Penal, que ofrece mecanismos amplios frente a actos políticos violentos. Su conclusión es la siguiente:

Lo que en realidad los legisladores muestran con la aplicación del Estado de Sitio es la desconfianza que tienen en todo el ordenamiento jurídico, en las leyes ordinarias y muy en especial en la ineficacia del Poder Judicial, en otras palabras desconfían del Poder mismo con el que están investidos los gobernantes.

Molina, 1987:167

4.1.2 *Los regímenes de excepción contemplados en la Ley 2140 del 2000*

La Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, Ley N° 2140 del 25 de octubre 2000, promulgada por Hugo Bánzer ofrece un marco muy diferente para los decretos de excepción en Bolivia. Los enfrentamientos sociales de abril y septiembre del año 2000 y los fracasados intentos de establecer un “estado de sitio” hicieron prioritario el cambio dentro de la normativa en Bolivia. A través de la Ley 2140 los estados de excepción mutaron hacia una naturaleza más democrática, reduciendo la mención a las Fuerzas Armadas y presentándose como un recurso si bien de excepción, sin represión de los derechos fundamentales de las personas.

En sus artículos 23 y 27 establece “el régimen de excepción” como respuesta a diferentes tipos de desastres y emergencias. Tal declaratoria resultará de la

⁹⁴ Entrevista con Ana María Romero, La Paz, Bolivia, abril, 2007, entrevista con David Vargas, Sucre, Bolivia, abril, 2007, entrevista con Kathia Saucedo Sucre, Bolivia, abril 2007 y entrevista con Gonzalo Párraga, Sucre, Bolivia, abril, 2007.

⁹⁵ Entrevista con el Mayor David Vargas, Sucre, Bolivia, abril, 2007 y Ana María Romero, La Paz, Bolivia, abril 2007.

recomendación del CONARADE⁹⁶ y tendrá la forma de un Decreto Supremo, emitido por el presidente en Consejo de Ministros. El desastre o emergencia se puede clasificar como “nacional” aunque sólo afecta a cierto territorio, dado que las consecuencias de no intervenir podrían afectar a otras zonas⁹⁷. Nuevamente, a continuación se describe el constructo de excepción contemplado la ley y la política de excepción o las medidas que establece.

En el primer artículo de la ley 2140, se expone su objeto fundamental:

regular todas las actividades en el ámbito de la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias y, establecer un marco institucional apropiado y eficiente que permita reducir los Riesgos de las estructuras sociales y económicas del país frente a los Desastres y/o Emergencias y, atender oportuna y efectivamente estos eventos causados por amenazas naturales, tecnológicas y antrópicas.

(Ley 2140 de 25 de octubre 2001, Artículo 1)

De esta forma se amplía bastante el concepto de la excepción en la política boliviana, ahora tiene una cara más polifacética: un evento excepcional es – fundamentalmente – un riesgo para la estabilidad económica o social del país, y que puede ser causado por la naturaleza, la tecnología o el ser humano. Hay dos situaciones de excepción que se pueden declarar en el marco de esta ley, “desastre” o “emergencia”: la primera, siendo “una situación de daño grave o alteración de las condiciones normales de vida en un territorio determinado ocasionado por fenómenos naturales, tecnológicos o por la acción del hombre y que puede causar pérdidas de vidas humanas, materiales, económicos, o daño ambiental; y que requiere de atención especial por parte de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social, sean estas públicas o privadas” (Artículo 4f); y la última siendo “la situación que se crea ante la presencia real o inminente de un fenómeno que pueda poner en peligro la normalidad de la vida en un territorio determinado” (Artículo 4h). Por lo tanto, el concepto de excepción propuesto por esta ley es más relativo, tendrá que ver con la capacidad de respuesta más que la naturaleza intrínseca del evento en sí.

En cuanto a las medidas, una vez que se declara una situación de desastre o emergencia (Artículo 23), el CONARADE señalará las medidas que habrá que tomar, “en materia de expropiación, ocupación y demolición, imposición de servidumbres y

⁹⁶ El Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias. Dato de la entrevista con el Viceministro de de Seguridad Ciudadana llevada a cabo por Ana Soliz Landivar en La Paz, enero, 2012.

⁹⁷ Ibid.

solución de conflictos, incentivos y otros para la rehabilitación y la reconstrucción”, un abanico muy amplio de competencias, desde el uso de la fuerza hasta una importante gestión de tipo administrativo. Además establece que “entra en vigencia el régimen de excepción establecido en el ordenamiento jurídico sobre la materia” (Artículo 27). Ahora bien, en la misma ley no nos dice exactamente qué implica exactamente.

Por lo tanto, es necesario considerar el DS26739, el reglamento general de reducción de riesgos y atención de desastres y/o emergencias, en el que se establece que el régimen normativo de excepción es el “establecido en las Normas Básicas del Sistema de Administración para Bienes y Servicios (Decreto Supremo N° 25964, artículo 61, párrafo e), como en lo referente a la Norma Básica para Inversión Pública (Resolución Suprema 216768, artículo 30)”. En otras palabras, implica una exención de procedimientos ordinarios de contratación pública. Es más, en el caso de Emergencia se refiere a un plan de reducción de riesgos (Art 49, inciso 1) y en el caso de Desastre a un plan de respuesta (Art 50, inciso 1), entonces se puede concluir que además del uso de la fuerza, gestión administrativa y procedimientos contractuales excepcionales, la declaratoria de este tipo de estado de excepción implica además la oferta de primeros auxilios. Sin duda alguna los regímenes de excepción contemplados en la ley 2140 son sumamente completos⁹⁸.

La ley 2140 de 2000 ha dado un giro radical a la contemplación legal de los decretos de excepción en Bolivia. Aunque es una ley ordinaria, sus artículos 23 a 27 contemplan un régimen de excepción, empleando el mismo término bajo las nomenclaturas sencillas de declaración de “desastre” o “emergencia”. Amplía el marco del constructo de la excepción a eventos naturales, tecnológicos y antropológicos que ponen en riesgo la estructura económica o social de parte o todo el territorio y define la situación como excepcional en función de la capacidad de respuesta que tiene la comunidad frente a ella. De la misma forma, las medidas posibles son muy amplias, abarcando todo desde primeros auxilios, hasta una gestión a más largo plazo e incluso el uso de la fuerza. Sin embargo, la clave subyacente de esta ley es la exención de los requisitos ordinarios de concurso público para ganar contratos⁹⁹, una medida que evidentemente puede ser arriesgada en términos de transparencia de la función pública. Finalmente, el rol protagónico del CONARADE se

⁹⁸ En el reglamento se hace hincapié en los diferentes niveles en que se puede aplicar la declaratoria de emergencia; nacional, departamental o municipal, la diferencia siendo quién es el último responsable de las medidas: Ministro de Desarrollo, Prefecto o Alcalde, respectivamente.

⁹⁹ Correspondencia personal con el abogado Horacio Andaluz, noviembre 2011.

percibe en toda la ley, con ningún contrapeso institucional siendo ofrecido¹⁰⁰. Sin duda alguna, el marco de excepción ofrecido en la ley 2140 otorga un alto grado de discrecionalidad a este organismo.

Dado que la ley 2140 se promulgó en 2000, no hay casos de decretos de excepción emitidos en su nombre antes de esta fecha. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el marco temporal del presente estudio es desde el 2000 hasta el 2010, un aporte adicional del presente estudio es que ofrecerá un primer acercamiento empírico a la invocación de dicha ley en la vida política del país.

4.1.3 EL “ESTADO DE EXCEPCIÓN” DE LA CONSTITUCIÓN DE 2009

Con la nueva constitución de 2009, se estableció otro marco normativo para los estados de excepción en Bolivia. Frente al desgaste del „estado de sitio“ de la constitución de 1967, en la de 2009 el régimen de excepción constitucional pasó a determinarse como „estado de excepción“ sin duda un término mucho más genérico desde el punto de vista constitucionalista. Una vez más, a continuación pasamos a considerar el constructo de excepción y la política de excepción, tal y como se plantean en los artículos 137-140 de la Constitución de 2009.

En términos del constructo de la excepción, el artículo 137 establece que las siguientes situaciones se entienden como excepcionales „peligro para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural“. Se han mantenido los conceptos de conmoción interna y guerra internacional/amenaza externa de la constitución de 1967 y se le ha añadido dos conceptos muy significativos: desastre natural y seguridad del Estado. El primero nos recuerda a la ley 2140 del 2000 y el segundo de la época de los autoritarismos militares. Entonces en el estado de excepción contemplado en la constitución del 2009, se percibe un marco mucho más amplio en el concepto de la excepción y el retorno del histórico concepto de la seguridad.

¹⁰⁰ Cabe resaltar que el CONARADE no es el primer organismo que se ha creado en Bolivia con la intención de hacer frente a los desastres naturales. Por ejemplo, a través del DS08274 de 1968 el presidente René Barrientos creó el “Comité Permanente de Emergencia Nacional con el objeto de prestar auxilio y ayuda inmediata a las poblaciones del país que en cualquier tiempo pudieran sufrir calamidades públicas, inundaciones y otro género de siniestros.” De hecho, en el pasado la reacción típica frente a los desastres naturales parecía pasar por la creación de un comité especializado en cada caso, ver por ejemplo DS08669 de 1969. Más adelante, en 1974, Hugo Bánzer emitió el DS11362 para ordenar la creación de Comités Permanentes de Emergencia Nacional en cada capital de Departamento. Inclusive ya en 1983, Siles Zuazo creó el “Comité Ejecutivo del Plan Agrario de Emergencia” a través del DS19528.

En cuanto a las medidas contempladas bajo la figura del „estado de excepción“, la constitución no dice mucho. Por una parte, dice que „ no podrá en ningún caso suspender las garantías de los derechos, ni los derechos fundamentales, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los derechos de las personas privadas de libertad“ (artículo 137). Entonces, habrá que pensar que los otros derechos sí son susceptibles de suspenderse pero lo que no queda claro es si es para todo el mundo o para los fundamente sindicatos como en el caso del „estado de sitio“ de la constitución de 1967. Por otra parte, en el artículo 138 establece que el decreto dará cuenta de las medidas que se van a emplear, pero no nos ofrece información acerca de qué tipo de medidas puedan ser. En ese sentido se observa un alto grado de discrecionalidad. Sin embargo y de manera importante, ya no se hace mención al uso de las Fuerzas Armadas, bajo ninguna circunstancia.

La constitución de 2009 mantiene la expresa prohibición de “facultades extraordinarias diferentes a las establecidas en esta constitución” (Artículo 140, inciso I). Sin embargo, la constitución sí otorga al presidente la potestad de presentar proyectos de ley de urgencia económica, para que la Asamblea les trate con prioridad (Artículo 172, inciso 24). En este sentido, Bolivia se acerca a otros países de la región tales como Perú, Brasil y Venezuela (Carey y Shugart, 1998).

Para concluir, el régimen de excepción contemplado en la constitución de 2009 refleja una voluntad de distanciarse del histórico y desgastado „estado de sitio“, al cambiar la nomenclatura a „estado de excepción“. De la misma forma, amplía el *constructo de la excepción* para incluir desastres naturales, reflejando la ley 2140 pero introduce el concepto de „seguridad del estado“, lo cual sin duda representa un retroceso a épocas y lógicas más bien autoritarias. En cuanto a la *política de excepción*, el mecanismo contempla un grado de protección de los derechos humanos pero no dice exactamente qué medidas se pueden emplear. Una vez más, el mecanismo ofrece un importante espacio para discreción e improvisación a aquél presidente que emita un decreto en su nombre.

Resumiendo

Nos ha parecido fundamental establecer el marco legal de los decretos de excepción en Bolivia, dado que representa el marco institucional de las dos dimensiones clave del mecanismo. Además, la definición operativa del decreto de de excepción tiene como eje fundamental el que sea un mecanismo previamente contemplado en la ley.

Reiteramos que este estudio no es un estudio jurídico sino que politológico que busca identificar la forma que han adquirido los decretos de excepción en Bolivia en la primera década del siglo XXI. Como afirmó Gonzalo Párraga, aunque los recursos tengan una base legal, su uso depende de cálculos netamente políticos.¹⁰¹ Además, merece la pena considerar que tan sólo un 30% de la población boliviana entrevistada en 2005 opinaba que la constitución se cumplía mucho o algo frente a un 70% que opinaba que la constitución se cumplía poco o nada¹⁰². No obstante, el estudio del marco legal a través de las dos dimensiones referidas forma parte integral de esta aproximación.

Se han identificado y descrito los tres mecanismos legales de excepción que han formado la base de las declaratorias de estado de excepción en el periodo 2000-2010: el “estado de sitio” contemplado en la constitución de 1967; la declaratoria de emergencia o desastre con su “régimen de excepción” en la Ley 2140 de 2000; y el “estado de excepción” contemplado en la constitución de 2009. Los tres mecanismos ofrecen diferencias significativas en términos del constructo de excepción y la política de excepción. No obstante, tienen en común un alto grado de ambigüedad y posibilidad de discrecionalidad en cuanto a ambas dimensiones clave. Por lo tanto, resultará interesante establecer qué forma tienen las declaratorias de estado de excepción que se decretan con referencia a los mismos. La tabla a continuación resume las características clave de los diferentes regímenes de excepción:

Tabla 7: Constructo y Política de la excepción en los regímenes de excepción bolivianos 2000-2010

Constitución /Ley	Nomenclatura	Constructo de la excepción	Política de la excepción	Leyes asociadas
Constitución 1967, Artículos 111-115	Estado de sitio	Comoción interna/ guerra internacional	Suspensión de derechos, censura, FFAA, anticipación de impuestos.	-
Ley 2140, Artículos 23-27	Desastre	Una situación de daño grave o alteración de las condiciones normales de vida/ eventos causados por amenazas naturales, tecnológicas y	Expropiación, solución de conflictos, incentivos para rehabilitación y reconstrucción, plan de respuesta, exoneración de procedimientos contractuales.	Las Normas Básicas del Sistema de Administración para Bienes y Servicios/

¹⁰¹ Entrevista personal realizada en Sucre, Bolivia, abril 2007. Kathia Saucedo hizo la misma observación en nuestra entrevista personal realizada en Sucre, Bolivia, abril 2007.

¹⁰² Dato del Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.

		antrópicas		
	Emergencia	Un fenómeno que pueda poner en peligro la normalidad de la vida en un territorio determinado eventos causados por amenazas naturales, tecnológicas y antrópicas	Expropiación, solución de conflictos, incentivos para rehabilitación y reconstrucción, plan de reducción de riesgos, exoneración de procedimientos contractuales.	Las Normas Básicas del Sistema de Administración para Bienes y Servicios/ la Norma Básica para Inversión Pública
Constitución 2009, Artículos 137-140	Estado de excepción	Amenaza para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural	Suspensión de derechos, medidas sin especificar.	-

Fuente: elaboración propia

Finalmente, cabe destacar que mientras para 2000 aún no se había empleado los regímenes de excepción contemplados en la Ley 2140 y la constitución de 2009, sí había habido un uso amplio del “estado de sitio” de 1967 para reprimir protestas populares tanto bajo autoritarismo como en democracia.

4.2. EXPLORANDO LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EMITIDOS POR LOS PRESIDENTES BOLIVIANOS 2000-2010

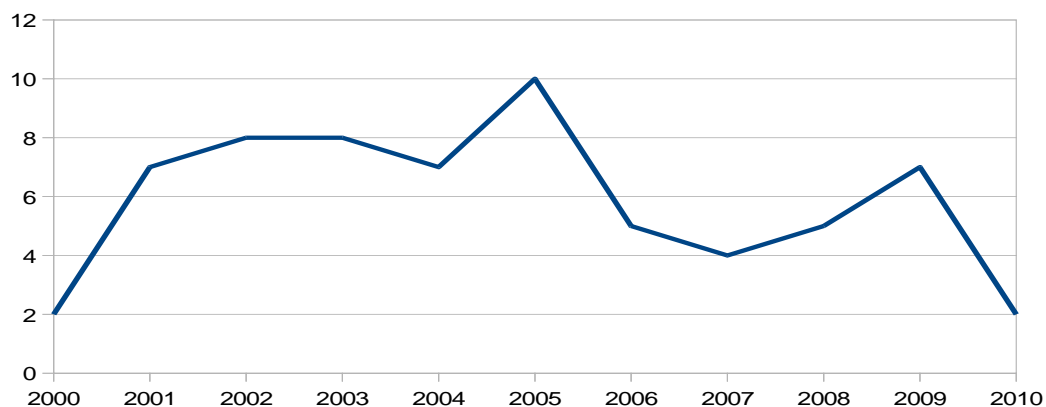
El primer paso en el análisis es ofrecer una visión de conjunto de los decretos de excepción, en las cuatro dimensiones formadas en este estudio: i) datos de identificación básicos; ii) elementos formales; iii) el constructo de la excepción; y iv) la política de la excepción. De esa forma, se espera ofrecer un panorama detallado de lo que ha implicado el uso de los regímenes de excepción en la práctica, antes de ir a un nivel de abstracción más alto para el análisis estadístico.

4.2.1 Datos de identificación básicos

En el caso de Bolivia, se identificaron unos 65 decretos de estado de excepción¹⁰³ emitidos por los presidentes de Bolivia en el periodo 2000-2010. En cuanto a las nomenclaturas, en 2 casos se declaró un “estado de sitio”, en 52 casos una “emergencia” y en 11 casos un “desastre”. Cabe destacar que durante el mismo periodo, se aprobaron 18 declaratorias de estado de excepción emitidas por el Congreso boliviano entonces en ese sentido vemos un grado de activismo por parte de la rama legislativa en cuanto a este mecanismo. No obstante, dado que en este estudio nos interesa considerar los estados de excepción desde la perspectiva del presidencialismo de la región, en el análisis nos fijamos únicamente en los decretos emitidos por los presidentes.

Luego, es de interés saber cuántos decretos se emitieron por año en el periodo bajo estudio para averiguar si existe una tendencia en el tiempo. En el caso de Bolivia, es interesante observar que el pico en los datos tiene lugar durante el año 2005, justo antes de que Evo Morales llegue a la presidencia, en plena crisis de la democracia pactada y auge de los movimientos sociales¹⁰⁴. Después, durante el mandato de Evo Morales como presidente (2006-2010) se observa una tendencia decreciente a la hora de emitir estados de excepción. El gráfico a continuación refleja este cambio:

Gráfico 1: Decretos presidenciales de excepción por año en el caso de Bolivia, 2000-2010



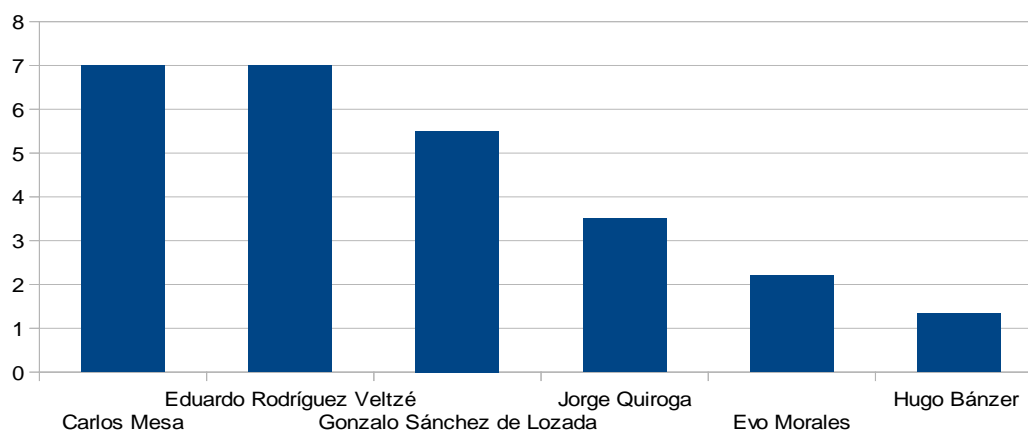
Fuente: elaboración propia

¹⁰³ Se llevó a cabo una búsqueda de la Gaceta Oficial de Bolivia de acuerdo con las mismas palabras referidas en los regímenes de excepción establecidas en la constitución de 1967 (“estado de sitio”); la ley 2140 de 2000 (“emergencia” o “desastre”); y la constitución de 2009 (“estado de excepción”). Se encontraron unos 53 decretos con la nomenclatura “emergencia”; unos 10 con la nomenclatura “desastre”; y unos 2 con la nomenclatura estado de sitio. No se encontró ninguno con la nomenclatura “estado de excepción”.

¹⁰⁴ Dato de entrevista con Gonzalo Párraga, Sucre, Bolivia, abril, 2007. Para un análisis sobre la trascendencia de la llegada de Morales al poder y la crisis socio-política en los años previos a 2006, ver Salman (2007) y Kohl y Farthing (2009).

Seguido, se observa el número de decretos de excepción emitidos por cada presidente, dado que puede darnos una idea del estilo de gobernanza de cada uno, dado que representa una importante muestra de autoridad ejecutiva. Aunque Evo Morales es el presidente más “excepcional” en términos brutos en el período bajo estudio (con 22 declaratorias) hace falta recordar que representa 5 años en la presidencia. Entonces, para poder comparar a los presidentes en igualdad de condiciones se calculó el promedio de declaratorias de cada uno por seis meses, lo cual corresponde al mandato más corto del período, Eduardo Rodríguez Veltzé. De acuerdo con ese criterio, Carlos Mesa y Rodríguez Veltzé son los presidentes bolivianos que han tenido más tendencia de recurrir a los regímenes de excepción durante su mandato, con un promedio de 7 decretos por 6 meses en el gobierno. De acuerdo con este criterio, la tendencia de Evo Morales de hecho es algo baja, con poco más de 2 decretos cada 6 meses¹⁰⁵. El gráfico a continuación presenta el número de decretos por presidente, calculado en términos de promedio por 6 meses en el periodo bajo estudio¹⁰⁶.

Gráfico 2: Promedio de declaratorias de estado de excepción por presidente, calculado por año en el caso de Bolivia, 2000-2010



Fuente: elaboración propia

¹⁰⁵ Como afirma Kohl (2010, 107), el presidente Morales ha logrado conseguir más apoyo popular en Bolivia que casi todos sus predecesores. De acuerdo con Regalsky, 2010 - a pesar de una importante oposición - Morales ha buscado compatibilizar los intereses de sus bases sociales y opositores.

¹⁰⁶ Se ha calculado el promedio teniendo en cuenta que entre 2000-2010: Hugo Bánzer estuvo en el poder durante un año y medio; Jorge Quiroga durante un año; Eduardo Rodríguez Veltzé durante 6 meses; Gonzalo Sánchez de Lozada durante un año; Carlos Mesa durante un año y medio; y Evo Morales durante unos 5 años.

4.2.2 Elementos Formales

Como ya se ha resaltado, el punto de partida de esta tesis es que la literatura ha prestado demasiada atención a los elementos formales de los poderes de emergencia generalmente y los regímenes de excepción específicamente, obviando sus elementos materiales. El aporte de este estudio es precisamente sobre este segundo aspecto. No obstante, nos parece interesante reportar algunos hallazgos en la dimensión elementos formales para ver hasta qué punto la realidad refleja la teoría. Cabe recordar que en la prueba de fiabilidad, dos variables en esta dimensión tuvieron un porcentaje muy bajo y tuvieron que ser excluidas del análisis final.

En cuanto al marco legal, el régimen de excepción más referido es el de la ley 2140 en unos 49 decretos y el estado de sitio de la constitución de 1967 se refiere en 2 decretos. Por otra parte, se encontraron unos 14 decretos en que se declara “emergencia” o “desastre” (la nomenclatura el régimen de excepción contemplado en la ley 2140), se identifica una situación como excepcional y se establecen unas medidas extraordinarias como respuesta a la misma. Sin embargo, en estos decretos no hay referencia *explícita* a un régimen de excepción contemplado en la legislación boliviana. A estos decretos se los podría denominar estados de excepción “para-legales” dado que usan la misma terminología que aparece en el marco legal de los estados de excepción pero carecen de una referencia *explícita* a la base legal que es parte del mismo concepto de un estado de excepción. Hemos decidido incluirlos en el análisis dado la naturaleza política y no jurídica del estudio¹⁰⁷.

Luego, en cuanto al límite temporal llama la atención el hecho de que la gran mayoría de decretos (51 casos) no se refieren a la duración de la declaratoria. En tan sólo 14 decretos se refiere a un límite temporal específico o general. Este hallazgo sugiere que – en el caso de Bolivia por lo menos – los regímenes de excepción tal y como se emplean en los decretos no se caracterizan por ser medidas puntuales y delimitadas en el tiempo.

Finalmente, es interesante considerar el ámbito de aplicación de las declaratorias. En el caso de Bolivia, el territorio subnacional es el más referido (con 41 casos) seguido por el territorio nacional (14 casos), sector al nivel nacional (4 casos), sector al nivel subnacional (2 casos), grupo social (1 caso) y proceso político (1 caso). En dos casos

¹⁰⁷ En este sentido, seguimos el precedente establecido por Ferreira Rubio y Goretti (1998) en su análisis de los decretos de necesidad y urgencia en el caso argentino.

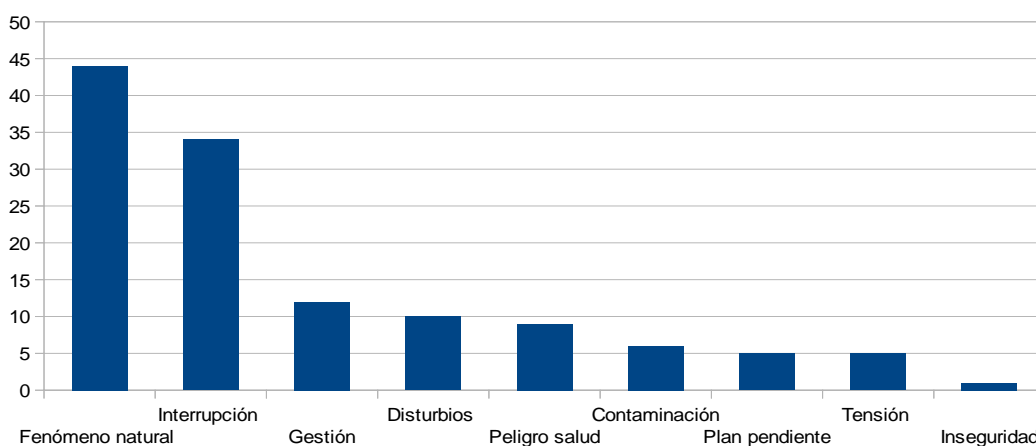
no está claro a qué ámbito se aplica la declaratoria, lo cual resulta bastante extraño. De todas formas, se puede afirmar que los casos encontrados en Bolivia siguen la teoría en el sentido que la gran mayoría las medidas se aplican a un territorio específico, sea subnacional o nacional. Sin embargo, cabe resaltar también que diez casos representan una innovación, al ser para sectores económicos o servicios, grupos sociales, procesos políticos e incluso para ámbitos sin especificar.

Con este breve repaso de los elementos formales de los decretos se ha buscado dialogar con la teoría existente sobre los regímenes de excepción para demostrar que en la práctica los preceptos no siempre se siguen y por lo tanto hace falta revisar la teoría de tipo procedimental.

4.2.3 *El constructo de la excepción*

La primera dimensión – el constructo de la excepción – se refiere a las circunstancias definidas como “excepcionales” y en el nombre de las cuales se declaran las medidas especiales. Cabe destacar que existe una tendencia de referirse a una mezcla de situaciones en un mismo decreto, algo que vamos a explorar más adelante en el análisis multivariado. Los resultados del análisis que se presentan en este apartado son en números brutos y reflejan el total número de referencias a las diferentes situaciones en el corpus de 65 decretos en el caso de Bolivia.

Gráfico 3: Los constructos de excepción en los decretos de excepción en Bolivia 2000-2010



Fuente: elaboración propia

A raíz de los resultados llama la atención el protagonismo de fenómenos naturales adversos (44 casos), lo cual no nos debería sorprender si tenemos en cuenta la vulnerabilidad del país frente al fenómeno del niño y otros acontecimientos naturales adversos¹⁰⁸. También llama la atención las cifras relativamente altas en cuanto a la interrupción de actividades económicas o servicios públicos (34 casos). Además, el peso relativamente bajo de los disturbios internos (10 casos) va en contra de la conceptualización clásica de los regímenes de excepción, de acuerdo con la cual los disturbios internos serán la causante más común para este tipo de declaratorias. Finalmente, también llama la atención que en tan sólo 1 caso se refirió a problemas de inseguridad como motivante para un decreto de excepción en Bolivia, en el período 2000-2010, debido a un aumento de delictividad en el país, en el marco de las reformas neoliberales¹⁰⁹.

4.2.4 *La política de la excepción*

Antes de presentar los resultados del análisis de esta dimensión, cabe resaltar una dificultad que se encontró en muchos decretos que se basan en la Ley 2140: la falta de información acerca de las medidas empleadas. En muchos decretos se lee simplemente: “De acuerdo a lo establecido en los Artículos 26 y 27 de la Ley N° 2140, se autoriza a realizar todas las acciones previstas en dicha Ley y el Decreto Supremo N° 26739 de 4 de agosto de 2002, Reglamento General de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias”. (DS26810 del 2002)

¿Entonces, cómo codificar estos decretos? Ya se ha establecido que el marco normativo referido incluye las siguientes medidas: expropiaciones (lo cual - sirvan para prevenir deslizamientos de tierra, por ejemplo - codificaríamos como uso de la fuerza¹¹⁰); un plan de respuesta (lo cual codificaríamos como asistencia técnica en el

¹⁰⁸ De acuerdo con los datos de ECLAC, entre 2000 y 2009 el país ha sufrido por una serie de fenómenos climatológicos adversos (aunque no geofísicos), que habrán provocado un total de 465 muertes durante ese periodo.

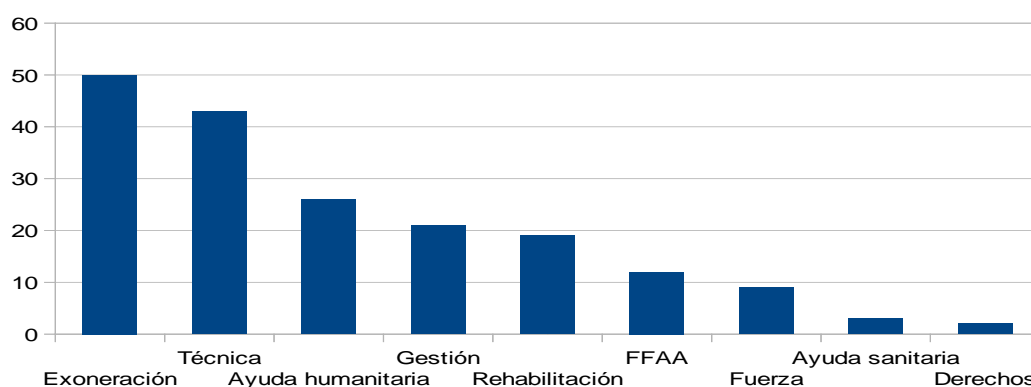
¹⁰⁹ Para Goldstein, 2005, el aumento en la inseguridad en Bolivia a principios del año 2000 sería el resultado de la implementación de las reformas neoliberales y el desempleo producido. La respuesta popular a la situación pasaría por los linchamientos, reflejando su frustración. De forma interesante, no se encontró ninguna referencia a la situación de la producción de la coca, a pesar de políticas represivas a través de los militares de EEUU – sin pedir el visto bueno del Congreso - durante la década de los 90 hasta 2005 y la importancia económica de este sector. Sobre las políticas para controlar la coca en Bolivia, ver García Argañarás, 1997 y Farthing y Kohl, 2010.

¹¹⁰ En una entrevista personal realizada por Ana Soliz Landivar en La Paz, Bolivia, en enero 2012 el coordinador del Viceministerio de Seguridad afirmó que las expropiaciones sirven para prevenir catástrofes como deslizamientos de tierra. Estamos de acuerdo pero pensamos que sí implican el uso de la fuerza y por lo tanto se deberían codificar de esta forma. Las

marco de la gestión de riesgos); solución de conflictos (lo cual codificaríamos como intervención en la gestión, dado que no se usa la fuerza); y exoneración de procedimientos de contratación pública (lo cual codificaríamos como exoneración). Entonces, ¿podemos interpretar que se refiera implícitamente a todas estas medidas? Para Horacio Andaluz, abogado constitucionalista, la clave es la exoneración de procedimientos contractuales y procedimientos básicos. Para el Coordinador del Viceministerio de Seguridad Ciudadana lo importante es una respuesta en el marco de la gestión de riesgos a través de las Unidades de Gestión del Riesgo. De la misma forma, se negó que se usara la fuerza en el marco de la ley 2140¹¹¹. Por lo tanto, cada vez que había una referencia escasa a las medidas, se decidió codificar estas dos variables como presentes. Las demás variables (incluyendo ayuda humanitaria y ayuda sanitaria) sólo se codificaban como presentes cuando había una referencia explícita a las mismas. Parecía ser la mejor forma de superar esta dificultad.

Ahora que se han descrito los resultados en cuanto a la dimensión del constructo de la excepción, procede tornar nuestra atención a las medidas empleadas a lo que llamamos la política de la excepción. Cabe destacar que existe una tendencia de referirse a una mezcla de medidas en un mismo decreto, algo que vamos a explorar más adelante en el análisis multivariado. Los resultados del análisis que se presentan en este apartado son en números brutos y reflejan el total número de referencias a las diferentes medidas en el corpus de 65 decretos en el caso de Bolivia.

Gráfico 4: La política de la excepción en los decretos de excepción en Bolivia 2000-2010



Fuente: elaboración propia

expropiaciones como respuesta a los desastres naturales tienen raíces históricas en Bolivia, como queda claro en el DS12115 emitido por Hugo Bánzer en 1974, a través del cual se expropiaron terrenos “a favor de los damnificados por las intensas precipitaciones pluviales.”

¹¹¹ Dato de entrevistas personales realizadas por Ana Soliz Landivar en La Paz, Bolivia, enero 2012.

Los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas son muy llamativos. Por una parte, se observa una gran tendencia de emplear procedimientos de contratación y presupuestales extraordinarios¹¹². El uso de esta medida en situaciones de emergencia parece tener raíces largas en el país y por lo tanto se podría llegar a hablar de una suerte de dependencia del camino en este sentido. Por ejemplo, ya en 1949 con el DS1724, el DS1748 y el DS1757, emitidos por el presidente Mamerto Urriolagoitia, se buscó facilitar los procesos de compra de uniformes, víveres, equipos y materiales para los ciudadanos movilizados en el marco de un estado de emergencia. Luego, en 1975 Hugo Bánzer liberó al gobierno municipal de la Paz de la obligación de convocar a licitación pública las obras de urgencia frente a la posibilidad de una temporada lluviosa (DS12848). Inclusive se observa el uso de este tipo de mecanismo por el Presidente David Padilla para poder adquirir maquinaria y equipos para el desarrollo de la Provincia de Punata en 1979 – sin estar frente a una situación de desastre natural - bajo la siguiente lógica:

Que, al no existir disposiciones en legales en materia de adquisiciones que contemple situaciones de emergencia como la presente [el desarrollo de la provincia], es deber del Supremo Gobierno de la Nación dictar las disposiciones legales y otorgar las facilidades y medios necesarios para la efectivización de tales planes de desarrollo urbano.

DS16794, emitido el 19 de julio del 1979.

Por lo tanto, inclusive antes de la vuelta a la democracia en el caso boliviano se puede hablar de una tendencia en este sentido. Luego, los decretos tales como el DS19515 emitido por Siles Zuazo en 1983, en el que se permite la compra directa de equipos y herramientas para solucionar el problema de agua potable en Potosí o el DS19525 del mismo año en el que se permiten adquisiciones directas para el sector agropecuario, confirman esta tendencia histórica. En 1988, Paz Estenssoro emitió el DS21992 para poder hacer obras en el sistema nacional de caminos, se permite la contratación directa de empresas para llevar a cabo el trabajo técnico necesario. Luego, en 1991,

¹¹² No obstante – en una entrevista personal con Ana Soliz Landivar realizada en La Paz en enero 2012 - el Coordinador del Viceministerio de Defensa Civil explica que – en el marco de la ley 2140 – Defensa Civil se ve obligada a entregar informes del uso de los recursos a CONARADE/SISRADE, quienes luego rinden cuentas al presidente. Afirmó que “se va manejando todo transparentemente”, en comparación con algunos casos en el asado en que “la gente que no tenía que ser beneficiada resultó ser beneficiada.” Del mismo modo, Kohl (2010) afirma que el gobierno de Morales ha logrado mejores niveles de transparencia que otros gobiernos, en términos generales. No obstante, el hecho de que toda la fiscalización tiene lugar dentro del poder ejecutivo sí levanta ciertas dudas acerca de la transparencia en el uso de recursos y procesos de contratación especiales.

Paz Zamora permite la contratación directa de empresas frente a la “zona de emergencia” declarada en el Río Guadalquivir (DS22711). Parece ser que la Ley 2140 simplemente concretó lo que ya era una práctica extendida de la política boliviana, dándole forma legal y animando de esta forma su uso.

También, se observan frecuencias relativamente altas en el uso de medidas técnicas en el marco de la prevención de riesgos, lo cual corresponde en gran parte a nuestra codificación “interpretativa” de las referencias a la Ley 2140. Por otra parte, se suspenden los derechos en tan solo 2 casos, lo cual va en contra de la conceptualización clásica de los regímenes de excepción como sinónimos de la suspensión de derechos. No obstante, en 11 casos sí se emplean las fuerzas armadas, lo cual sí representa un mecanismo potencialmente anti-democrático¹¹³.

Lo que hemos aprendido a través del análisis exploratorio

El análisis exploratorio de los decretos de excepción ha tenido como objetivo ofrecer un panorama de los mismos además de sus rasgos más salientes. En este sentido, en el caso de Bolivia, las siguientes conclusiones se imponen:

En términos generales, podemos constatar que en el período bajo estudio los presidentes bolivianos emitieron un total de 65 decretos de excepción, entendidos como *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*. Se observó además, que el año de más decretos de excepción era 2005 – en plena crisis del modelo de gobierno pactado – y los presidentes con el promedio más alto de declaratorias son Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé, con un promedio de 7 decretos de excepción cada seis meses.

¹¹³ Cabe resaltar que las Fuerzas Armadas se emplearon en Bolivia para reprimir los sectores populares por parte de los regímenes militares que se instauraron después de la revolución del MNR en 1952, (Mayorga y Gorman, 1978:117). Luego, durante la transición a la democracia hubo una serie de intervenciones militares frente a problemas con las elecciones (Alcántara, 1999:277). Con la transición a la democracia en 1982 en principio se subordinaron a la policía pero la política de la erradicación de la coca empezó a revertir esta tendencia (Gamarra y Morón, 1996:99). Recordemos que - en un contexto democrático - la policía es el organismo que está más cerca de la comunidad y a cargo del orden interno (Waldmann, 1996:50) Además, a principios del periodo bajo estudio (2000) Bolivia estaba gobernado por Hugo Bánzer, quien había liderado una junta militar de derechas a partir de 1971 (Rouquié, 1997:309)

Luego, en cuanto a elementos formales, también destacan varias conclusiones. Por una parte, el marco normativo de los decretos de excepción en Bolivia es algo curioso. Por ejemplo, se aprecia el protagonismo de los regímenes de excepción de la ley 2140 y siguientes y solamente dos referencias al régimen de excepción contemplado en la constitución de 1967. Además, es curioso observar que para 2010 no se había emitido un decreto de excepción con referencia a la constitución de 2009, a pesar de que amplíe bastante el marco del régimen de excepción en comparación con el de 1967. Del mismo modo, es necesario dar cuenta de 14 casos en que no se refiere a la constitución o la ley 2140 explícitamente pero sí se emplea el mismo formato y lenguaje. En estos casos, es posible que presenciemos unos decretos de excepción para-legales.

Por otra parte, también es interesante observar que en muy pocos casos se establece un límite temporal a la declaratoria del régimen de excepción. Además, aunque la gran mayoría de decretos se aplican a un territorio específico, también se presencian algunos casos en que la declaratoria se aplica a un sector económico/servicio público, grupo social, proceso político y – en dos casos – a un ámbito no específico. Estas observaciones hacen necesario repensar algunos elementos formales de los regímenes de excepción que se dan por sentados en la teoría.

En cuanto al constructo de la excepción, nos ha llamado la atención las altas frecuencias relativas a los desastres naturales y la interrupción de las actividades económicas o servicios públicos. Por otra parte, nos parece interesante que haya relativamente pocos casos de disturbios internos o inseguridad ciudadana, dada la relevancia de estas situaciones en la teoría – en el caso de la primera – y en la actualidad latinoamericana – en el caso de la segunda. Además, es importante resaltar que no existe una relación estadísticamente significativa entre las situaciones mencionadas y los diferentes presidentes bolivianos.

Finalmente, en cuanto a las medidas empleadas, las altas frecuencias de exoneración de procedimientos presupuestales y de contratación por una parte y de intervención técnica en el marco de la gestión de riesgos por otra nos han llamado la atención. Del mismo modo, las cifras bajas en cuanto a la suspensión de derechos cuestiona el vínculo fuerte entre regímenes de excepción y derechos humanos que existe en la literatura. Tal y como fue el caso con el constructo de la excepción, no encontramos una relación estadísticamente significativa entre las situaciones mencionadas y los diferentes presidentes bolivianos.

El análisis exploratorio nos ha ofrecido información muy valiosa pero falta establecer como los diferentes elementos se relacionan en las dos sub dimensiones clave – el constructo de la excepción y la política de la excepción – para poder encontrar perfiles o tipos y de esta forma entender mejor la naturaleza de los decretos de excepción en el caso boliviano. Ésta es la tarea que se emprende en la próxima sección de este capítulo.

4.3 BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN BOLIVIA 2000-2010

El próximo paso en el análisis – el paso clave – es la búsqueda de casos parecidos entre los decretos en función de las dos sub dimensiones más importantes desde un punto de vista material: el constructo de la excepción y la política de la excepción. En esta fase del análisis ya pasamos a reagrupar las variables en seis variables más amplias: desorden interno, problemas administrativos y desastre natural (sub dimensiones del constructo de la excepción); y fuerza, intervención administrativa y medidas técnicas (sub dimensiones de la política de la excepción). Consideramos que estas variables tienen están presentes cuando cualquiera de las tres variables asociadas con cada una también está presente. Es importante subrayar que el efecto no es acumulativo; el valor es simplemente presente o ausente para cada una de las nuevas variables.

4.3.1 *Buscando correlaciones entre las variables*

Primero, entonces, es necesario recordar la taxonomía sencilla establecida al principio de este estudio, de acuerdo con la cual las medidas son la variable dependiente y el constructo la variable independiente. A estas alturas ya se ha reemplazado lo “económico” por lo “administrativo”, de acuerdo con la inmersión cualitativa del análisis de contenidos. Esta taxonomía se expone nuevamente a continuación:

Tabla 8: Taxonomía de los regímenes de excepción, de acuerdo con sus dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción

Constructo	Desorden interno	Administrativo	Desastre Natural
Política	Coerción	Administración	Primeros Auxilios
Nombre	Represivo Clásico	Gestión Express	Desastre Clásico

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, para ver si el esquema presentado arriba se puede mantener, se recodificaron las variables de tipo nominal en una medida de escala para llevar a cabo una prueba de correlación. Se encontró que no existe una relación estadísticamente significativa entre el desorden interno y la coerción. En el caso de una emergencia de tipo “problemas administrativos”, tampoco existe una relación estadísticamente significativa con la variable “intervención administrativa”. Finalmente, en el caso de desastre natural también sí existe una relación positiva significativa, con el uso de medidas de primeros auxilios, al nivel 0,01.

Por lo tanto, en el caso de Bolivia, podemos decir que – en términos generales – el tipo desastre natural-primeros auxilios, sí obedece a la taxonomía inicial. No obstante, la relación no es exacta y por lo tanto sería necesario hablar de algunos casos extraviados. Del mismo modo, no parece haber una relación entre el desorden interno y la coerción ni entre problemas administrativos e intervención administrativa, lo cual rompe con la conceptualización tradicional del régimen de excepción en el contexto latinoamericano.

Teniendo en cuenta esta situación, se procedió a realizar una serie de correlaciones entre las seis variables para establecer si hubiera alguna relación más entre ellas. Los resultados se muestran en la tabla a continuación:

Tabla 9: Correlaciones estadísticas (medida de Pearson) entre las seis variables clave del estudio

	Desorden	Prob adm.	Desastre	Fuerza	Int. adm	Pri. Aux.
Desorden	1	,380**	-,917**	,233	-1,77	-,815**
Prob adm.	,380**	1	-,425**	,174	,036	-,491**
Desastre	-,917**	-,425**	1	-,280*	,151	,889**
Fuerza	,223	,174	-,280*	1	-,208	-,217
Int. adm	-,177	,036	,151	-,208	1	,117
Pri. Aux.	-,815**	-,491**	,889**	-,217	,117	1

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

Fuente: elaboración propia

La prueba de correlaciones entre las seis variables revela algunos resultados interesantes. Primero, que existe una relación positiva y significativa al nivel 0,01 entre dos variables de la misma subdimensión: desorden y problemas administrativos. Por otra parte, parece haber una relación negativa y significativa al nivel 0,01 entre desastre natural y las otras dos variables de la subdimensión “constructo de la excepción”. Del mismo modo, parece haber una relación negativa y significativa al nivel 0,01 entre desorden interno y problemas administrativos y primeros auxilios. Estos resultados, junto con el hecho de que las relaciones positivas no lo son al 100%, nos hacen pensar que será interesante llevar a cabo un análisis multivariado para descubrir perfiles los decretos de excepción en el caso de Bolivia. En ese sentido, el análisis de cluster nos parece una herramienta muy poderosa.

4.3.2 *Análisis de conglomerados*

Entonces, llevamos a cabo una prueba de análisis de conglomerados jerárquicos para establecer pautas entre los diferentes casos. El análisis de conglomerados o cluster busca encontrar grupos naturales y por lo tanto es un método inductivo muy adecuado para el tipo de análisis que estamos llevando a cabo. Se eligió hacer el análisis por caso, con el método de vinculación intergrupar y la estadística de aglomeración euclídea para datos binarios¹¹⁴. Para poder encontrar el número más adecuado de soluciones, se consultó tanto el dendrograma (Anexo 7) como el diagrama de dispersión (Anexo 8). Parecía claro que una solución de 5 grupos era el adecuado, tal y como se aprecia en los dos Anexos. Sin embargo, cabe destacar que existe una diferencia importante en cuanto al número de casos que se encuentra en cada grupo, algo que se desarrollará en el siguiente apartado de este capítulo.

Entonces, el siguiente paso es descifrar las agrupaciones para establecer qué características tienen en común. Una vez establecida los valores en común, resultaba sencillo comprender y dar nombre a los cinco grupos que se establecen a continuación:

Grupo 1 – *Desastre Natural Clásico*

¹¹⁴ Que es el más usado en los análisis de este tipo.

Los decretos que se encuentran en este grupo tienen en común la presencia de una catástrofe natural y el uso de primeros auxilios. Dado que respeta una de las conceptualizaciones clásicas de los regímenes de excepción, se buscó una etiqueta que reflejara esto, de ahí *desastre natural clásico*.

Grupo 2 – *Represivo Clásico*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de desorden interno y el uso de la coerción. Dado que – como el caso anterior – respeta una de las conceptualizaciones clásicas de los regímenes de excepción, se buscó una etiqueta que reflejara eso, de ahí *represivo clásico*. La histórica naturaleza represiva del mecanismo queda confirmada en Molina (1987, 180).

Grupo 3 – *Gestión Natural*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de una catástrofe natural, intervención administrativa y el uso de primeros auxilios. En varios casos también se observa una presencia de problemas administrativos. Por estas razones, se buscó una etiqueta que reflejara la presencia de elementos más relacionados con catástrofe natural-primeros auxilios por una parte y problemas administrativos-intervención administrativa por otra parte. Por lo tanto a este grupo se le denomina *gestión natural*.

Grupo 4 – *Gestión Social*

El siguiente grupo de decretos son algo curiosos, dado que tienen en común la presencia de desorden social y como respuesta una intervención de tipo administrativo. Por lo tanto, rompen el esquema tradicional del tipo *represivo clásico*. En ciertos casos también existe una presencia de problemas administrativos y el uso de la coerción, pero los elementos comunes a todos son los que se establecen arriba. Para reflejar la mezcla de desorden social y el uso de procedimientos administrativos se le denomina a este grupo *gestión social*.

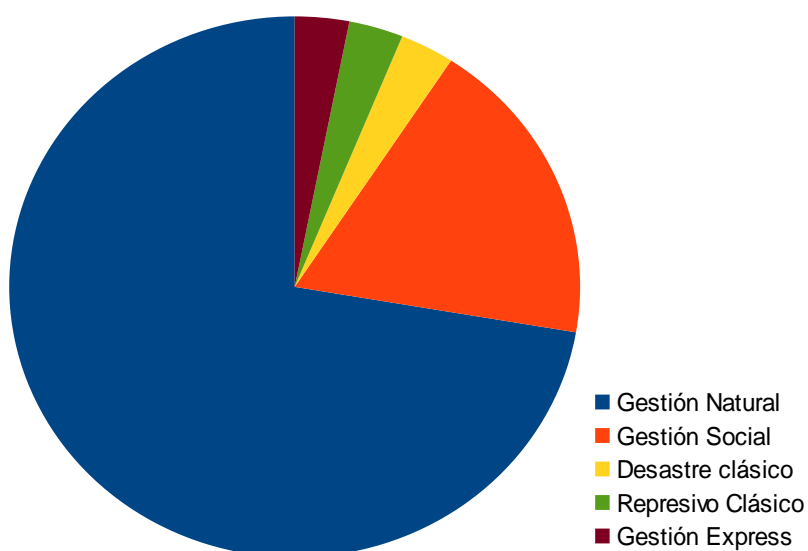
Grupo 5 – *Gestión Express*

Finalmente, se encontró un grupo en que los decretos tienen los siguientes elementos en común: la presencia de problemas administrativos y el uso de medidas de tipo

administrativo. A este grupo se le denomina *gestión Express*, dado que representa gestión por la vía rápida.

Ahora que se han etiquetado y descrito la naturaleza de los cinco grupos naturales encontrados entre los decretos, merece la pena establecer el peso de cada uno; es decir cuántos decretos se asocian con cada grupo. El diagrama a continuación ofrece los resultados, que son muy llamativos.

Gráfico 5: Los decretos presidenciales de excepción en Bolivia 2000-2010, por grupo



Fuente: elaboración propia

El gráfico muestra el peso importantísimo de aquellos decretos de tipo *gestión natural*, con unos 47 casos. En menor medida, se percibe cierta tendencia en el uso del tipo *gestión social*. Por otra parte, el peso de los otros grupos es muy bajo, hasta irrelevante. Eso es particularmente interesante en el caso del tipo *represivo clásico*, dada su importancia en la literatura clásica sobre los regímenes de excepción en América Latina generalmente y la región andina, específicamente.

4.4 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN BOLIVIA 2000-2010

Ahora que se han establecido los diferentes grupos, es necesario describirlos con más profundidad y vincularlos con el contexto político. Haremos hincapié en los dos grupos

que se pueden considerar más relevante desde un punto de vista numérico: *gestión natural* y *gestión social*. Sin embargo, también abordaremos los tres grupos minoritarios, especialmente el caso *represivo clásico*, dada su gran importancia en la literatura y su escasa presencia en Bolivia en el periodo 2000-2010.

4.4.1 *Gestión Natural*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de una catástrofe natural, intervención administrativa y el uso de primeros auxilios. En varios casos también se observa una presencia de problemas administrativos, en principio provocados por los fenómenos naturales adversos. Por estas razones, se buscó una etiqueta que reflejara la presencia de elementos más relacionados con catástrofe natural-primeros auxilios por una parte y problemas administrativos-intervención administrativa por otra parte, de ahí *gestión natural*.

Para contestar a la pregunta: ¿a qué corresponde este grupo? es necesario llevar a cabo un análisis más pormenorizado y contextualizado de estos decretos. A continuación se identifican y describen unas tendencias dentro de este grupo grande de 47 decretos.

En primer lugar, se nota una tendencia importante de emitir decretos con las siguientes características: frente a una situación de desastre natural, se emplean medidas administrativas y primeros auxilios. La intervención de tipo administrativo busca la exoneración de procedimientos presupuestarios o de contratación normales o rehabilitar el daño causado por estos fenómenos naturales. Sin duda alguna – en estos casos - la ayuda está enfocada a ayudar a las poblaciones en riesgo. Casos típicos incluyen poblaciones heridas y damnificadas por incendios (DS26326), la presencia de deslizamientos de tierra (DS27844) y riadas provocadas por lluvias intensas (DS29425). Este sub-grupo es el más importante numéricamente dentro del grupo *gestión natural*, con unos 24 casos¹¹⁵.

¹¹⁵ DS26326 del 2001; DS26334 del 2001; DS26402 del 2001; DS26504 del 2002; DS26691 del 2002; DS26773 del 2002; DS26810 del 2002; DS26876 del 2002; DS26956 del 2003; DS26983 del 2003; DS27300 del 2003; DS27773 del 2004; DS27801 del 2004; DS27829 del 2004; DS27844 del 2004; DS28017 del 2005; DS28355 del 2005; DS28356 del 2005; DS28446 del 2005; DS28610 del 2006; DS29013 del 2007; DS29425 del 2008; DS0336 del 2009; DS0337 del 2009.

Luego, también se observa una tendencia de emitir decretos con las siguientes características: frente a una situación de desastre natural, que ha producido una interrupción en las actividades de un actor o servicio, se emplean medidas administrativas y primeros auxilios. De la misma forma, la intervención de tipo administrativo busca la exoneración de procedimientos presupuestarios o de contratación normales o rehabilitar el daño causado por estos fenómenos naturales. La gran diferencia con el sub-grupo identificado arriba es la intencionalidad del decreto: más que hacia las poblaciones como tal se orienta hacia los servicios o sectores económicos afectados por un desastre natural, con la intención de evitar futuros daños y reanudar las actividades interrumpidas. Por lo tanto, en estos casos la lógica es más bien *comercial* que *humanitaria*. Unos 14 decretos¹¹⁶ comparten estas características, muchos de los cuales buscan proteger el sector agropecuario de las inclemencias de la naturaleza.

Este uso de los decretos de excepción, para intervenir en un sector que ha sufrido por un fenómeno natural adverso tiene claras raíces históricas. Por ejemplo, el decreto ley N°16295 emitido por el Presidente David Padilla, de la Junta Militar del Gobierno, el 21 de marzo del 1979 se refiere a una situación en que los deslizamientos de tierra cerca de la Planta de Volatilización de estaño en La Palca, Potosí han interrumpido las obras de montaje “poniendo en riesgo la estructura misma de este importante complejo industrial de la minería estatal.” Frente a esta situación, se permite la contratación inmediata de técnicos y especialistas en la prevención de riesgos. Aunque el decreto no tiene base legal, se refiere a una “situación de emergencia” y por lo tanto se podría considerar como un temprano decreto de excepción paralegal.

Además, una tendencia importante se destaca entre este subgrupo de decretos: el uso de este tipo de decreto para arreglar el sistema vial del país, un problema más bien estructural. Por ejemplo, El 23 de diciembre del 2003, Carlos Mesa emitió el DS27301 alegando el mal estado de tramos de la Red Vial Fundamental debido a las fuertes lluvias y alta densidad de tráfico. Frente a esta situación, se refiere a la necesidad de contratar empresas o extender los contratos ya existentes de empresas para llevar a cabo trabajos de mantenimiento en las zonas donde se habían producido derrumbes. Sin referirse a la Ley 2140 pero invocando las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, se declara Zona de Emergencia en las Rutas 4 y

¹¹⁶ DS26053 del 2001; DS26807 del 2002; DS26815 del 2002; DS26828 del 2002; DS28197 del 2003; DS28430 del 2005; DS28597 del 2006; DS28791 del 2006; DS29770 del 2008; DS29791 del 2008; DS0019 del 2009; DS0334 del 2009; DS0335 del 2009; DS0417 del 2010.

7 de la Red Vial Fundamental. De esta forma, ofrece recursos adicionales y contrataciones por excepción en el nombre de esta situación excepción.

Parece que de esta manera Mesa estableció un precedente, dado que el DS28430 de Rodríguez Veltzé del 3 de noviembre del 2005; el DS28597 emitido por el mismo presidente el 21 de enero del 2006; y el DS28791 emitido por Evo Morales el 13 de julio del 2006 tienen varios rasgos en común. El objeto del decreto son las carreteras estatales; se refiere a su mal estado causado por fenómenos climatológicos adversos o el volumen de tráfico; no se refiere a la Ley 2140; se declara “zona” o “situación” “de emergencia” a parte de la red vial; se ofrecen recursos adicionales; y se permiten procesos de contratación excepcionales para llevar a cabo obras de reparación o mantenimiento. Además, cabe recordar que ya en 1988, Paz Estenssoro emitió el DS21992 para poder hacer obras en el sistema nacional de caminos, permitiendo la contratación directa de empresas para llevar a cabo el trabajo técnico necesario. Por lo tanto, la tendencia establecida por Mesa tendrá sus raíces históricas.

De la misma forma, resultan llamativos otros 3 decretos¹¹⁷ en los que, frente a una interrupción de actividades administrativas y un desastre natural, se emplean únicamente medidas de tipo administrativo. En un caso, sería la contratación excepcional de servicios aéreos (DS28447) y en otro, se trata de medidas administrativas para ayudar a los afectados por los problemas en el sector agropecuario (DS26083). Sin embargo, en un caso (DS27626), el fenómeno natural adverso (la contaminación del medioambiente y peligro para la salud humana) tiene su causa en la falta implementación del plan para mejorar un relleno sanitario. Por lo tanto, la respuesta consiste en exigir al Gobierno Municipal de la Paz a llevar a cabo las medidas acordadas. Este decreto es muy interesante dado que la actividad humana es la *causa* del fenómeno natural adverso y la medida adecuada es obligar a los responsables a cumplir el acuerdo firmado. Resulta interesante observar que a partir del 2004, las cifras en cuanto a la gestión ambiental por parte de las empresas bolivianas mejoren¹¹⁸.

¹¹⁷ DS26083 del 2001; DS27626 del 2004; DS28447 del 2005.

¹¹⁸ De acuerdo con los datos de ECLAC, en 2004 el número de empresas por cada 1000 millones de dólares del PIB con certificación ISO 14001 fue 1.495 y en 2005 fue 3.068, lo cual representa una importante mejora.

Finalmente, es necesario resaltar la presencia de unos 6 decretos¹¹⁹, en los que se emplea la fuerza. De estos decretos, unos 5 se emitieron bajo el gobierno de Evo Morales, lo que – hasta cierto punto - contradice la afirmación por parte del Coordinador del Viceministerio de Seguridad de que no se emplea la fuerza en el marco de la ley 2140¹²⁰. Por una parte, hay decretos en los que, frente a una interrupción de los servicios públicos o en algún sector económico, se emplean las Fuerzas Armadas para llevar a cabo las medidas técnicas y administrativas necesarias para superar las emergencias provocadas – típicamente – en el sistema vial del país (DS27301) y en el sector agropecuario (DS29021). Por otra parte, hay otros decretos en que la fuerza se emplea para evitar la propagación de una epidemia, como fue el caso con la influenza porcina en 2009 con el DS0104, donde las Fuerzas Armadas se encargarían de controlar los puntos fronterizos y derivar a los afectados a instancias de salud.

Resumiendo

Todos los decretos que se encuentran en el grupo *gestión natural* comparten las siguientes características: presencia de un desastre natural, una respuesta que pasa por medidas administrativas y – en la gran mayoría de los casos – ayuda de tipo primeros auxilios. En algunos casos el gran interés parece ser ayudar a la población afectada y en otros casos el objetivo parece incluir también la rehabilitación de un sector económico o servicio que se ha visto interrumpido. Es importante subrayar que también se encuentran unos 6 decretos en que se emplea la coerción para llevar a cabo las medidas. De esta forma, se ha demostrado la naturaleza polifacética de aquellos decretos que se incluyen en el importante grupo que se ha denominado *gestión natural*.

A pesar del importante peso del grupo *gestión natural* en el caso de Bolivia, no parece haber habido una discusión política o académica acerca de estas medidas. Al revisar la prensa nacional, debates en el congreso y a través de entrevistas personales con expertos en la materia, parece que no exista un debate o conciencia acerca de este tipo de decretos de excepción. Sin embargo, es importante reconocer que todos los decretos implican medidas de administración – en muchísimos casos – la exoneración

¹¹⁹ DS27301 de 2003; DS29021 del 2007; DS29040 del 2007; DS29892 del 2009; DS0104 del 2009; DS0560 del 2010.

¹²⁰ De estos decretos, tan solo 1 no se refiere a la Ley 2140, el DS27301.

de procedimientos contractuales o presupuestales, lo cual en sí podría representar un desafío para la gobernabilidad democrática.

Para los representantes del gobierno de Evo Morales, el régimen de excepción contemplado en la ley 2140 siempre se ha empleado en el periodo bajo estudio para enfrentar desastres naturales y el balance del mecanismo es altamente favorable, más allá de su uso específico para declarar desastres o emergencias¹²¹. Aunque nuestras cifras sugieren que se ha empleado en otros tipos de decretos de excepción, sí se puede confirmar que existe un fuerte vínculo entre el tipo *gestión natural* y una referencia al régimen de excepción contemplado en esta ley¹²². De hecho, antes del 2000 no había un régimen de excepción diseñado para hacer frente a desastres naturales; más bien los decretos de “estado de emergencia” emitidos frente a problemas de esta naturaleza antes del 2000 serían más bien de tipo *paralegal*¹²³.

A continuación pasamos a considerar el segundo tipo de mayor peso numérico encontrado entre los 65 decretos de excepción emitidos por los presidentes bolivianos en el periodo 2000-2010.

4.4.2 *Gestión Social*

El siguiente tipo identificado en el análisis de cluster se denomina *gestión social* reflejando su finalidad de intervenir en episodios de alteración del orden interno a través de gestiones de tipo administrativo. En el periodo bajo estudio 12 decretos forman este conglomerado.

Por una parte, se observa un sub-grupo de unos 9 decretos¹²⁴ en que la respuesta es exclusivamente administrativa. Sin embargo, falta hacer una matización cualitativa: por una parte, están los casos en que el decreto corresponde a un intento de *reconstruir* o *rehabilitar* sectores o servicios después de un episodio de disturbios

¹²¹ Dato de entrevista personal con Ana Solíz Landívar en La Paz, Bolivia, enero 2012.

¹²² Llevando a cabo una prueba de tipo chi cuadrado para dos variables nominales, se encontró que existe una relación estadísticamente significativa (p valor ,00) entre referencia a régimen de excepción y tipo de decreto de excepción. Es más, los tipos corregidos en la categoría *gestión natural* cruzada con la categoría régimen de excepción contemplado en la ley, son 3,6, sugiriendo una fuerte correlación positiva entre las dos categorías.

¹²³ Así por ejemplo sería el caso del DS24857 declarado por Hugo Bánzer en 1999.

¹²⁴ Son DS26317 de 2001; DS26406 de 2001; DS26978 de 2003; DS27092 de 2003; DS27233 de 2003; DS27332 de 2004; DS28986 de 2006; DS29025 de 2007; DS29837 de 2008.

internos¹²⁵; por otra parte, están los decretos en que el decreto corresponde a un intento de *frenar* un conflicto social latente a través de la gestión de ayudas sociales, programas de empleo etcétera. En cualquier caso, los 9 decretos desafían la conceptualización dominante de los regímenes de excepción en América Latina dado que frente a disturbios internos la respuesta es administrativa y no coercitiva.

Por otra parte, también se encontró un pequeño sub-grupo de unos 3 decretos¹²⁶ en los que además del uso de una intervención de tipo administrativo, también se emplea el uso de la fuerza, precisamente el uso de las Fuerzas Armadas. Al leer los decretos, lo que tienen en común es la presencia de protestas activas sobre recursos naturales clave que amenazan la gestión de los mismos: el gas o la tierra¹²⁷. Por lo tanto, la respuesta de doble fila – represión hacia los que se oponen y administración del sector – parece responder a este doble desafío alrededor de un sector de alto valor estratégico. Este sub-grupo nos recuerda al tipo represivo clásico dado el uso de la fuerza pero tiene una vertiente administrativa y no emplea la suspensión de los derechos humanos; más bien la presencia de los militares será en función de los intereses estratégicos.

La posibilidad de heridas y muertes civiles bajo este tipo de decreto queda patente en el ejemplo del DS27209, que fue el decreto a través del cual se desató la represión militar en la Guerra del Gas, llevando a un saldo de unas 65 muertes civiles¹²⁸. Del mismo modo, el DS28120 del 2005 – emitido después de meses de protestas y bloqueos para demandar una nueva ley de hidrocarburos - fue el precursor de la renuncia de Carlos Mesa, en el marco de la represión de la segunda “Guerra del Gas.”¹²⁹ Cabe destacar que los 3 casos son decretos de excepción *paralegales*, en el sentido que emplean el lenguaje de los regímenes de excepción en la normativa boliviana - precisamente la figura de la “emergencia” de la Ley 2140 - pero no se hace una referencia explícita a los mismos. Para David Vargas, este tipo de decreto corresponde al miedo a emplear el tipo *represivo clásico* con la figura del Estado de Sitio, por las razones que se detallan más adelante¹³⁰. Por otra parte, para Félix Vale

¹²⁵ Así fue el caso después de las revueltas de febrero del 2003; la Guerra del Gas del 2003 o las incidencias en Pando en 2008.

¹²⁶ DS27209 del 2003; DS28120 del 2005; y DS28736 del 2006.

¹²⁷ De acuerdo con datos de ECLAC, la extracción de recursos naturales ha constituido más o menos el 10% del PIB de Bolivia, en el periodo entre 2000 y 2009.

¹²⁸ De hecho, esta cifra es mucho mayor al saldo del estado de sitio declarado en 2000, que provocó 5 muertes (Assies, 2003 p.14). Cabe resaltar que después de la declaratoria del DS27209 Sánchez de Lozada huyó del país (Salman, 2007: 121).

¹²⁹ Sobre este episodio, ver Spronk y Webber, 2007 y Romero Ballivián, 2006.

¹³⁰ Entrevista personal, Sucre, Bolivia, abril 2007.

Vega son justamente los conflictos alrededor de los recursos naturales los que se merecen la declaratoria de un decreto de excepción de tipo represivo¹³¹.

Resulta interesante que tampoco haya habido debate público acerca de estas medidas en tal de decreto de excepción. Sin duda el caso DS27209 empleado durante la Guerra del Gas en 2003 sí se debatió la mucho en la prensa durante muchos años pero no *en tal de decreto de excepción*¹³². Para Rodas, la matanza producida “definió el retorno del autoritarismo bajo las formas democráticas del Estado neoliberal” (2005:198). Quizás los decretos de excepción *paralegales* ofrezcan una ventaja importante para los gobernantes: se escapan de la legalidad y por lo tanto son más difíciles de definir, observar y juzgar por parte del público y los otros poderes.

Durante la búsqueda de decretos, se encontraron varias referencias a programas o planes de emergencia para intervenir en lo social. Estos programas parecen tener también importantes raíces históricas. Por ejemplo, en 1969 el Presidente Rene Barrientos creó el “Programa de Auxilio y Rehabilitación Social” a través del DS07986. Del mismo modo, Hugo Bánzer en 1972 emitió el DS10156 a través del cual transfiere recursos a su Plan de Emergencia para “realizar obras y proyectos impostergables y programas de asistencia social.” Luego, en 1983 Siles Zuazo decretó un plan de emergencia para “la construcción de trescientas viviendas de interés social, con destino a los trabajadores de la minería nacionalizada y privada del país...” (DS19830). También, en 1985 se decretó un Programa de Emergencia de Empleo a través del DS20631, con el propósito de hacer frente a los problemas en el mercado de trabajo en Bolivia. En el mismo año – en el marco de las medidas de ajuste neoliberales y durante la vigencia del estado de sitio declarado a través del DS21060 – se creó el Fondo Social de Emergencia¹³³. Durante los años 90, a la vez que se introducían reformas neoliberales sin consultar con la población, se ofrecían varias medidas sociales de emergencia¹³⁴. Por ejemplo en 1997 Hugo Bánzer creó el “Plan de Emergencia para combatir la pobreza en la ciudad de el Alto” a través del DS24929.

¹³¹ Entrevista personal, Sucre, Bolivia, abril 2007. Sin duda alguna, los recursos naturales levantan los ánimos debido a su vínculo con la idea de la soberanía boliviana (ver Salman, 2007: 121) y su privatización en la década de los 90 (Gavaldá Palacín, 2004). Del mismo modo, protestas sobre la política energética llevaron a la caída tanto de Sánchez de Lozada como de Mesa (Romero Ballivián, 2006).

¹³² Ver por ejemplo “Heridos de la guerra del gas piden indemnización de 200 salarios” publicado el 9 de octubre del 2008 en Hoy Bolivia www.hoybolivia.com.

¹³³ Dato de Medeiros (2001;422) y Molina, 176.

¹³⁴ Sobre su (falta de) eficacia ver Salman, 2007.

Ya para inicios del periodo bajo estudio, el uso de planes y comités de emergencia – más allá de los decretos de excepción - para hacer frente a problemas de tensión social parece una tendencia firme en el país. Por ejemplo, en 2000, Hugo Bánzer decretó la creación del Consejo Interinstitucional para el Desarrollo y Lucha contra la Pobreza en la Ciudad de El Alto, a través del DS25911. En 2001, Jorge Quiroga crea (DS26318) y traspara recursos al Programa Nacional de Empleo de Emergencia (DS26340) y luego crea el Programa Minero de Empleo Productivo en el mismo marco para evitar más desempleo en el sector (DS26354). En 2003, Carlos Mesa decretó la ampliación del Programa Nacional de Empleo de Emergencia (DS27294) y en 2004 traspasó más fondos al mismo (DS27961). Hasta en 2006, Morales se refiere al mismo plan (DS28723) decretando el interés de la creación del empleo.

“... the poor often tend to value concrete issues such as income, services, and employment over abstract ones such as sophisticated ideologies, policy technicalities, legal formulations, procedure prescriptions, the state of law, and the like.”

Salman, 2007: 123

Resumiendo

El hallazgo del grupo *gestión social* pone en jaque la conceptualización clásica del uso de los regímenes de excepción en el caso boliviano, que los percibe como una respuesta represiva – generalmente a través de la suspensión de los derechos - a una situación de desorden interno. En este estudio se ha encontrado que en el caso de Bolivia la respuesta a los disturbios sociales ha sido más bien administrativa. En algunos casos la respuesta administrativa es para evitar el estallido de tensiones sociales y en otros es para reparar el daño hecho por protestas activas. Luego, en 3 casos la respuesta administrativa se combina con el uso de los militares para proteger sectores estratégicos afectados por las protestas. Sin duda alguna, los decretos de excepción de tipo *gestión social* en Bolivia tienen varias facetas diferentes desde un punto de vista cualitativo.

Como ya se ha adelantado, en los tres casos de gestión social acompañada con la fuerza no hay una referencia explícita a un régimen de excepción constitucional o legal. De hecho, de los 12 decretos que forman este grupo, únicamente la mitad se

refieran al régimen de excepción de la ley 2140. Por lo tanto, se puede hablar de una importante concentración de decretos de tipo *paralegal* en este grupo¹³⁵.

Ahora que se han descrito y analizado los dos tipos mayoritarios, podemos tornar nuestra atención a los tres tipos que representan más bien la excepción dentro de la excepción para ver a qué corresponde su peso menor entre los decretos de excepción en el caso boliviano.

4.4.3 Represivo Clásico

El siguiente tipo se puede determinar *represivo clásico* dado que reúne las dos características tradicionalmente asociadas con los regímenes de excepción en el contexto latinoamericano: los disturbios internos y el uso de la fuerza. Sin embargo, en el universo de decretos de Bolivia, representan tan solo 2 casos¹³⁶. En un caso se refiere a problemas administrativos derivados de las protestas pero en ninguno de los casos se contemplan medidas de tipo administrativo para superar la crisis: nada más el uso de la fuerza y específicamente, la suspensión de los derechos humanos y la participación de los militares. Ambos casos son los únicos en que se refiere al régimen de excepción contemplado en la constitución de 1967; los demás decretos de excepción estudiados aquí se refieren a la ley 2140 o son más bien de tipo *paralegal*.

Los dos casos en que se declara un estado de sitio se refieren a incidentes puntuales y muy sonados en los debates públicos y la prensa nacional¹³⁷: las protestas en

¹³⁵ De acuerdo con el análisis chi cuadrado para dos variables nominales llevado a cabo, existe una relación negativa entre la categoría "régimen de excepción en la ley" y la categoría "gestión social", con tipos corregidos de -2,3.

¹³⁶ DS25730 del 2000 y DS29705 del 2008.

¹³⁷ En el caso del estado de sitio declarado en abril 2000, este hecho se confirmó en entrevistas con David Vargas, Adolfo Mendoza y Félix Vale Vega Sucre, Bolivia, abril 2007 y de entrevistas personales con Ana María Romero, La Paz, abril 2007 y Kathia Saucedo, Sucre, abril 2007. En el caso del estado de sitio declarado en septiembre 2008, este hecho se confirma a través de una revisión de los principales periódicos nacionales. Ver las siguientes columnas de opinión: „En riesgo la realización del Referéndum Constitucional“ editorial publicada en El Diario 09/11/2008; Angel Wayar W. „Ilegalidades, embustes, falacias“ columna de opinión publicada en El Diario 15/11/2008; „Acciones de defensa y Estados de Excepción“, Editorial publicada en El Diario 27/12/2008; „Conflicto de poderes“, nota periodística publicada en El Diario 03/11/2008; Luis Antezana Ergueta „La operación fue un éxito para el enfermo ha muerto“ columna de opinión publicada en el Diario el 19/08/08; Hugo de la G. Murillo C. „Saber encontrar el fiel de la balanza“ columna de opinión publicada en el Diario el 20/09/2008; Ricardo Tito Atahuichi Salvatierra 15/09/2008; Ricardo Tito Atahuichi Salvatierra „El proyecto de la constitución y el estado de derecho“ columna de opinión publicada el 15/09/2008; Mario Ojara Agneda „Constitución masista desintegra al país“ 08/10/2008; „Dudosa investigación“ editorial publicada en El Diario 28/01/2009; „Referendum con estado de sitio en Pando?“

Cochabamba La Paz en abril 2000 (la Guerra del Agua)¹³⁸ y los disturbios en Pando en septiembre 2008¹³⁹. El coste social de ambos casos fue alto pero no podemos hablar de una tendencia en el uso de este tipo de decreto de excepción en Bolivia en el periodo bajo estudio, más bien ha sido un uso muy restringido. ¿Cómo podemos explicar este hecho algo sorprendente si tenemos en cuenta su uso amplio en el pasado del país? Se han encontrado dos razones que posiblemente expliquen este cambio post 2000.

El primero pasa por una politización de la misma figura del “estado de sitio”. Su vínculo con los gobiernos autoritarios del siglo XX y su uso desastroso en ciertos casos (incluyendo abril 2000 cuando se detuvieron a manifestantes antes de la vigencia del decreto¹⁴⁰ y hasta las policías se oponían a la medida¹⁴¹) han hecho que los ciudadanos tomen conciencia de sus posibles impactos negativos en la democracia. Además, en 2000 se llevó a cabo un debate televisivo en el Congreso durante la vigencia del estado de sitio, lo cual sirvió para concienciar aún más a los ciudadanos¹⁴². A raíz de esta politización se formó una aversión al instrumento, su nombre y todo lo que conlleva¹⁴³. Por lo tanto cualquier gobierno que lo declarara tendría que pensar dos veces antes de hacerlo.

Editorial publicada en El Deber 24/11/08; „Las réplicas al gobierno“, editorial publicada en El Deber 07/12/2008; „¿Cómo llegar a un acuerdo?“, editorial publicada en el Deber 20/09/2008; „Pando despues del Estado de Sitio“, editorial publicada en el Deber 24/11/2008; Juan Javier Zeballos „El periodismo, afectado por la violencia“, columna de opinión publicada el 21/09/2008 en El Deber; „Pando un triste y doloroso destino“, editorial publicada en el Deber 23/11/2008; y „Por una investigación transparente e imparcial“, editorial publicada en el Deber el 14/10/2008.

¹³⁸ Para un análisis detallado de este episodio ver Assies (2003). Es importante resaltar que la guerra del agua no provocó la caída de Bánzer, quien renunció a la presidencia voluntariamente por padecer de un cáncer (Assies y Salman, 2003).

¹³⁹ Sobre la importancia de este episodio para la consolidación del poder de Morales, ver Kohl y Bresnahan, 2010:7.

¹⁴⁰ La defensora del pueblo, Ana María Romero interpuso y ganó un recurso de hábeas corpus de los detenidos, (Romero, 2005:127). Sin duda alguna, la Defensora del Pueblo ofreció un freno importante al Estado de Sitio de abril 2000.

¹⁴¹ Dato entrevista David Vargas, entrevista personal en Sucre, abril, 2007 y entrevista Fernando Zembrana, Sucre, abril, 2007. Para Dorado (2003, 80) ha habido una rivalidad entre los policías y militares desde la transición a la democracia en Bolivia, con una creciente tendencia de someter los primeros a las últimas en el contexto del control de la producción/erradicación de la coca en el Chapare. Esta situación habría sido uno de los factores del motin de los policías en abril 2000. En principio, a partir de 1982, los militares ya no asumían funciones de orden interno (Gamarra y Morón 1996:99).

¹⁴² Dato de entrevista personal con Ana María Romero, La Paz abril 2007 y “Octava Sesión Ordinaria de Congreso Nacional Miércoles 12 de abril 2008”, actas disponibles en www.congreso.gov.bo [última consulta 7 de diciembre del 2012].

¹⁴³ Esta explicación surgió repetidamente en entrevistas con David Vargas, Adolfo Mendoza y Félix Vale Vega Sucre, Bolivia, abril 2007 y de entrevistas personales con Ana María Romero, La Paz, abril 2007 y Kathia Saucedo, Sucre, abril 2007.

La preocupación por su uso pasado y por su posible uso en el futuro se refleja en la opinión periodística del país, durante todo el periodo bajo estudio¹⁴⁴. Además, dos hechos reflejan hasta qué punto se politizó la medida: primero, el que los propios militares propusieron no incorporarla en la nueva Constitución de 2009 y segundo, el hecho de que Morales declarara públicamente que nunca usaría esta medida¹⁴⁵. Como afirmó Ana María Romero en nuestra entrevista personal en La Paz en abril 2007: “Este gobierno primero se mata antes que dictar un Estado de Sitio. Como te digo es mala palabra”.

Por otra parte, hay otra explicación que tiene más que ver con la correlación de fuerzas en el país¹⁴⁶. De acuerdo con esta visión, la Guerra del Agua de abril 2000 fue el primer momento en que el modelo de democracia pactada se vio socavada por el movimiento popular liderado por Evo Morales. Antes, era posible emplear un estado de sitio para derrocar a un actor menos poderoso, como había sido el caso de los decretos para relocalizar a los mineros en los años 80, por ejemplo¹⁴⁷. Sin embargo, en el caso del 2000, el resultado no era el derrocamiento del movimiento popular sino más bien un serio socavamiento del gobierno, dado que la gente seguía protestando y no acataron la medida. Por lo tanto, durante la Guerra del Gas en octubre 2003, Sánchez de Lozada hesitó en usar el Estado de Sitio y prefirió emplear un decreto de tipo *paralegal*¹⁴⁸. Como afirmó Gonzalo Párraga en nuestra entrevista realizada en Sucre, Bolivia, en abril 2007: “No es tan fácil dictar un Estado de Sitio cuando los movimientos sociales son protagonistas y contestatarios y por cualquier problema o irregularidad se movilizan.”¹⁴⁹

¹⁴⁴ Sobre su uso en el pasado, ver por ejemplo Floren Sanabria G. „El golpe de Todos Santos“ columna de opinión publicada en El Diario 01/11/04; Santiago Berríos Caballero „Falacias Parlamentarias“ columna de opinión publicada en El Diario 16/05/2004; Samuel Mendoza, columna de opinión publicada en El Diario „Recuperando el tiempo perdido“; Angel Torres „El Diario confirma su decanatura de la Prensa con la de joven centenario“, columna de opinión publicada en El Diario 08/05/2004. Luego sobre miedos de posibles usos, ver: Samuel Mendoza „La democracia en peligro“, columna de opinión publicada en El Diario 23/01/2003; Francisco Justiniano Suárez „No logran restituir el orden“ columna de opinión publicada en El Deber 13/10/2003; Juan Carlos Fernández Bowles „El estado de sitio sería un triunfo para Evo“, columna de opinión publicada en El Deber el 23/01/2003

¹⁴⁵ Dato de entrevista con David Vargas, Sucre, abril, 2007.

¹⁴⁶ Opinión de Adolfo Mendoza, entrevista personal, Sucre, abril, 2007 y Kathia Saucedo, entrevista personal, Sucre, abril, 2007.

¹⁴⁷ Dato de entrevista con Alfredo Mendoza, Sucre, abril, 2007. Además, subraya el hecho de que en estos casos el Estado de Sitio resultó en “la aplicación coercitiva de medidas de cambio incluso en democracia cuando no se construyen los consensos necesarios sobre estas medidas”. David Vargas en nuestra entrevista en Sucre, abril, 2007, afirmó algo muy parecido. Para una descripción de los efectos de la relocalización de los mineros a través del DS21060 ver Gill, 1997 y sobre la resistencia por parte de los mineros ver Sanabria, 2000.

¹⁴⁸ Opinión de Kathia Saucedo, entrevista personal, Sucre, abril, 2007.

¹⁴⁹ Sobre las movilizaciones indígenas entre 2000-2005, ver Albro, 2006.

Por lo tanto, a partir de esa fecha se consideraba que el estado de sitio ya no sirviera como mecanismo de solución de conflictos; más bien se buscó la vía del consenso y del diálogo¹⁵⁰. Además, las demandas de los movimientos populares eran de mayor profundización de la democracia y mayor participación¹⁵¹. Solo se puede emplear cuando se trata de un actor menos poderoso del gobierno, y de ahí que durante el mandato de Morales se llegó a emplear únicamente en el caso de Pando, contra los defensores de los intereses de la Media Luna¹⁵². Otro analista también opinaba que posiblemente se pudiera implementar si hubiera un desencuentro muy fuerte entre diferentes sectores de la alianza del MAS¹⁵³, algo que todavía no ha ocurrido.

Finalmente, cabe mencionar un desarrollo interesante en el caso de Bolivia que refleja esta cuestión de la politización y significación del estado de sitio en el país y su relación con el movimiento popular. Parece haber habido una innovación muy interesante por parte de los movimientos sociales bolivianos: su propia declaración de estados de emergencia y de sitio sociales¹⁵⁴. Por ejemplo, frente a la incredulidad del columnista Paulovich al escuchar a su empleada doméstica decir que está “en estado de emergencia” aprende significa “estar listo para ejercitar otras medidas de presión que son las que nos gustan a muchos bolivianos”. (Paulovich, 2005). El columnista está encantado con la idea y se declara también a sí mismo en “estado de emergencia”. Esta apropiación del significado de una medida históricamente represiva por parte de las organizaciones populares de Bolivia sin duda representa

¹⁵⁰ Opinión de Fernando Zembrana, entrevista personal, Sucre, abril, 2007, Gonzalo Párraga, entrevista personal, Sucre, abril, 2007 y de Félix Vale Vega, entrevista personal, Sucre, abril 2007.

¹⁵¹ Opinión de Alfredo Mendoza, entrevista personal, Sucre, abril 2007 y David Vargas, entrevista personal, Sucre, abril 2007.

¹⁵² Por esa razón, Fernando Zembrana en nuestra entrevista realizada en Sucre, abril 2007,, afirmó que no se dictó un Estado de Sitio en octubre 2003, porque el movimiento popular era más fuerte. Sobre la “Media Luna”, ver Assies, 2006; Eaton, 2007; Kohl, 2010 y Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010.

¹⁵³ Dato entrevista Gonzalo Párraga, Sucre, Bolivia, 2007.

¹⁵⁴ Armando Aquino Huerta „El Referéndum y sus preguntas“ columna de opinión publicada en El Diario 03/05/2004; „Problema sin solución“ editorial publicada en El Diario 22/10/2005; „Seguridad Jurídica“ 25/05/2006; Angel Sandóval S. „Militarizan la Enconada, hay 4 presos“ columna de opinión publicada en El Deber 17/10/2001; Guillermo Capobianco Ribera „Quién se condeue del empobrecido TGN?“, columna de opinión publicada en El Deber 18/05/2003; Susana Suleme Antelo „La cuesta arriba del referéndum“ columna de opinión publicada en el Deber 23/05/2004; Paulovich „Comparsa Los Janiwas“ columna de opinión publicada 04/02/2002; Ismael Muñoz García „Pedigüenería y conflictos artificiales“ columna de opinión publicada en el Deber 09/06/2004; Paulovich „En estado de emergencia“ columna de opinión publicada en el Deber 05/10/2005; Francisco Justiniano Suárez „Bebiendo de su propia medicina“ columna de opinión publicada en el Deber 23/08/2006; „Bloqueando la democracia“, editorial publicada en el Deber 05/04/2008;

una inversión de las relaciones de poder en el país, con los subordinados asumiendo el discurso de los gobernantes¹⁵⁵.

4.4.4 *Gestión Express*

Otro pequeño grupo que se encuentra son aquellos decretos que incluyen un problema de administración y como respuesta unas medidas administrativas. Tan solo 2 casos¹⁵⁶ se corresponden a este grupo, ambos emitidos por Carlos Mesa en 2004. Estos decretos nos hablan de una forma de hacer la política *por la vía rápida* en ciertos sectores – en un caso un dique hidráulico y en otro nuevamente el transporte del gas - con procesos de contratación excepcionales, o responsabilizando a ciertos actores para tomar las medidas administrativas necesarias de forma urgente. Quizás no nos sorprenda que en el caso del transporte del gas, nuevamente se llame a los militares para ayudar. Este tipo no tiene nada que ver con los diferentes tipos de “política de excepción” establecidos en la literatura sobre el tema dado que tienen que ver con un problema únicamente de tipo administrativo. Sin embargo, teniendo en cuenta que tan solo representan 2 casos del total de decretos de excepción en el caso de Bolivia, no podemos hablar de una tendencia en ese sentido¹⁵⁷.

A pesar de su poco peso en el corpus de decretos emitidos por los presidentes bolivianos, en varias columnas de opinión, se refleja un deseo de ofrecer facultades extraordinarias ejecutivas de tipo administrativo o económico al presidente, algo expresamente prohibido por la constitución boliviana¹⁵⁸. De hecho, de acuerdo con los datos de IDD-LAT, entre 2002 y 2011 la democracia boliviana ha sufrido por su baja capacidad a la hora de garantizar eficiencia económica¹⁵⁹. En un caso, el columnista afirma que hace falta hacer cambios y reformas radicales y por lo tanto propone “implantar un régimen de “Estado de Excepción y Emergencia Nacional” y un Gabinete de Salvación Nacional integrado por ciudadanos independientes, honestos, sin ambiciones políticas o de otro género, designados con el concurso de las entidades

¹⁵⁵ Sobre los discursos ocultos y la infrapolítica, ver Scott, 2003.

¹⁵⁶ DS27867 de 2004 y DS27963 de 2004.

¹⁵⁷ Sobre las dificultades durante la gestión de Mesa, ver Salman, 2007.

¹⁵⁸ Rafael Morató “Imperativo: Estado de Excepción” y Gabinete de Salvación Nacional”, columna de opinión publicada en El Diario 13/02/2003; Rolando Alegría “Cobranzas en tiempo de crisis” columna de opinión publicada en El Deber 21/10/2001; Erika Brockmann Quiroga “Poder real para Mesa: a cambio de decisiones”, columna de opinión publicada en el Deber el 29/03/2004.

¹⁵⁹ Su puntuación en la Dimensión IV Ejercicio del Poder Efectivo Para Gobernar, Sub dimensión capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica son: -0,896 en 2002; -1,687 en 2003; -1,634 en 2004; -1,768 en 2005; -1,961 en 2006; -2,052 en 2007; -2,197 en 2008; -1,912 en 2009; -2,135 en 2010; y -1,922 en 2011. www.idd-lat.org.

cívicas...” (Morató, 2003). Otros artículos imaginan más bien un estado de excepción de tipo económico para enfrentar una crisis de esta índole (Alegría, 2001; Bonadona; Brockmann Quiroga.” (Brockmann Quiroga, 2004) De hecho, en 1985, Paz Estenssorro dictó una serie de medidas fiscales excepcionales a través del DS21137, basándose – en parte – en el artículo 112 de la constitución de 1967 para exigir contribuciones anticipadas, toda vez que no se declaraba un estado de sitio. Lo único que hace Mesa, por su parte, es aprobar una ley del Congreso (ley 2601 de diciembre 2003) en la que se aprueba un préstamo desde el Banco Mundial para financiar un Proyecto de Emergencia para la Recuperación Económica.

4.4.5 *Desastre Natural Clásico*

Finalmente, existe otro pequeño grupo de 2 decretos¹⁶⁰ que se denomina *desastre natural clásico*, dado que se refieren a una situación de desastre natural y primeros auxilios, sin pasar por medidas administrativas. En ese sentido se aproxima más a nuestra conceptualización clásica de lo que sería un estado de excepción declarado por motivo de desastre natural. No se encontraron columnas de opinión acerca de este tipo de decreto en los principales periódicos del país.

4.5. ¿ESTILOS DE GOBIERNO, ACCIONES COYUNTURALES O TENDENCIAS EN EL TIEMPO?

Ahora que se han establecido, analizado y contextualizado los diferentes tipos de decreto de excepción encontrados en el análisis de conglomerados, ahora parece interesante establecer si las tendencias encontradas son tendencias que se mantienen en el tiempo – sin importar la coyuntura o el presidente – o si más bien algún tipo se relaciona más con un momento político o presidente específico. Por lo tanto, en el siguiente apartado se analizan los diferentes tipos a través del tiempo y por presidente.

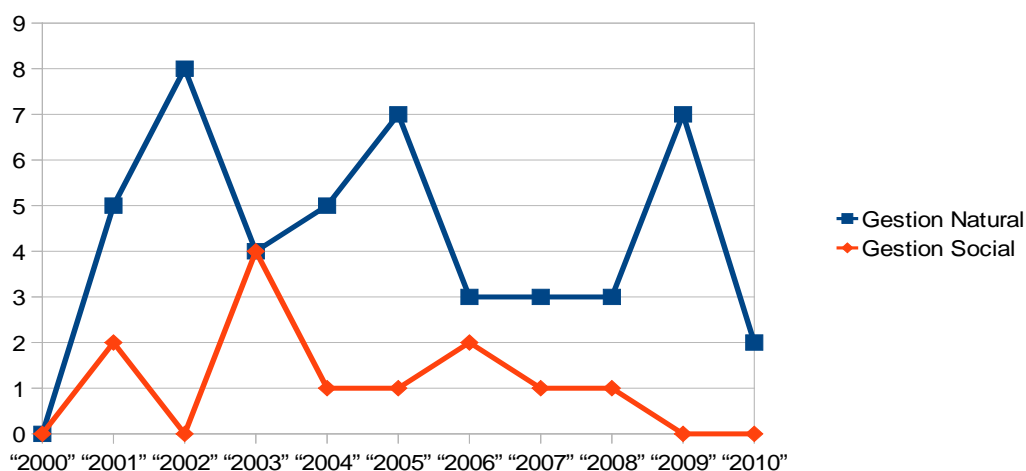
4.5.1 *Coyuntura*

El primer paso a la hora de establecer si existe un vínculo entre los diferentes tipos de excepción y una coyuntura política específica es presentar su distribución a través del tiempo. Teniendo en cuenta que se encontraron 3 grupos minoritarios (represivo clásico, gestión Express y desastre clásico), se decidió excluirlos de este paso en el

¹⁶⁰ DS25648 del 2000 y DS28321 del 20005

análisis dado que al ser pocos casos (2 en cada caso) forzosamente se tratan de medidas puntuales. Por lo tanto, en el gráfico a continuación se presenta la distribución en el tiempo de los tipos mayoritarios: *gestión natural* y *gestión social*.

Gráfico 6: Distribución en el tiempo de los tipos de decreto de excepción *gestión natural* y *gestión social*, en el caso boliviano



Fuente: elaboración propia

Los resultados del gráfico son sumamente interesantes; mientras el uso del tipo *gestión natural* se mantiene relativamente estable en el tiempo – a pesar de un valor de 0 en el año 2000 -, en el caso de *gestión social* se observa un claro pico en los datos, en el año 2003. Al realizar una prueba de tipo chi cuadrado para dos variables de tipo nominal, se encontró que existe una relación estadísticamente significativa entre el año y el tipo de decreto de excepción¹⁶¹ y que parte de esta relación se explica por la relación entre la categoría 2003 y la categoría *gestión social*¹⁶². En el caso de *gestión natural*, la única relación estadísticamente significativa entre esta categoría y cualquier de las categorías de la variable “año” es en 2000¹⁶³. Este resultado en sí no es muy significativo dado el bajo número de decretos en el año 2000 y el uso estable de Gestión Natural en el tiempo. Además, hace falta recordar que la misma Ley 2140

¹⁶¹ El p valor del cruce estadístico era de ,032. La tabla con los resultados del análisis se puede encontrar en el Anexo 9.

¹⁶² En este caso, los residuos corregidos en el cruce entre estas dos variables son de 2,5. De acuerdo con Igartua Perosanz (2006), cuando los residuos tipificados corregidos dan resultados a partir de 1,96 se puede afirmar que las categorías contribuyen de manera significativa a la asociación entre las variables.

¹⁶³ Residuos tipificados corregidos de -2,3.

que regula las emergencias de tipo natural no se promulgó hasta octubre 2000. Por lo tanto, se puede afirmar que el uso del tipo *gestión natural* no parece vincularse con un año o contexto en específico¹⁶⁴.

Ahora bien, merece la pena detenernos en el vínculo entre *gestión social* y el año 2003 explicarse. Para 2003 – en plena fase de crisis de la democracia pactada – había una confluencia de conflictos sociales¹⁶⁵ y divisiones de etnia, clase y región¹⁶⁶. Parece ser que la lentitud de respuestas por parte de los gobernantes del país estaba creando tensión, frustración y un desengaño con el sistema democrático de gobierno¹⁶⁷. Además, de acuerdo con los datos de IDD-LAT, en este año especialmente Bolivia tuvo serios problemas a la hora de generar políticas que aseguraran el bienestar¹⁶⁸, lo cual también influyó la tensión política y social que vivía el país en ese momento. Otro dato interesante es que en este año se registró la tasa de desempleo más alta de la década¹⁶⁹. Sin duda alguna, representa la cima de la crisis de gobernabilidad experimentada en el país y la quiebra del modelo de democracia pactada (Barreda, 2005). Finalmente, Bolivia es uno de los países más desiguales de América Latina mundo, cuyo eficiente GINI para 2003 era 0,614¹⁷⁰.

Resulta curioso que la reacción frente a los disturbios y tensiones sociales durante este año no pasaron por la respuesta clásica del represivo “estado de sitio”. Sin duda alguna, corresponde al desgaste político de este instrumento. A través del tipo de decreto *gestión social* se podía hacer frente a problemas sociales a través de una intervención administrativa, a veces acompañada de la fuerza, lo cual hace que sea un método represivo mucho más difícil de fiscalizar.

¹⁶⁴ Por otra parte, cabe destacarse que *desastre clásico* se correlaciona positivamente con el año 2000 (residuos corregidos de 3,9), lo cual en sí no es muy significativa dado el bajo número de decretos en el año 2000, el uso muy reducido de Desastre Natural en el tiempo y el hecho de que fue en este año que se promulgó la Ley 2140. Además, Represivo Clásico se correlaciona positivamente con el año 2000 (residuos corregidos de 3,9) y 2008 (Residuos corregidos de 2,3). Este resultado no nos debe sorprender teniendo en cuenta que fueron los únicos dos años en que se emitió este tipo de decreto de excepción. Por su parte, los residuos corregidos en el caso de *gestión Express* sugieren que este tipo no tiene relación con ningún año específico.

¹⁶⁵ Dato entrevista personal con Gonzalo Párraga, Sucre, Bolivia, abril, 2007. Ver también Salman, 2007: 121.

¹⁶⁶ Webber 2010, 51.

¹⁶⁷ Ver Salman, 2007 p.113, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya 2004, 34 y Morales et al 2010, p.142

¹⁶⁸ De acuerdo con la la Dimensión IV Ejercicio del Poder Efectivo Para Gobernar, Sub dimensión capacidad para generar políticas que aseguren el bienestar, la puntuación de Bolivia fue de -0,044 en 2003.

¹⁶⁹ De acuerdo con los datos de ECLAC, un 9,2%.

¹⁷⁰ Dato registrado en 2002 por ECLAC.

4.5.2 *Presidente*

Ahora que se ha considerado el factor temporal, se va a abordar la posibilidad de un vínculo entre presidente y el tipo de decreto de excepción. Parece lógico – como afirmó Kathia Saucedo en una entrevista personal¹⁷¹ – que el uso que se le da a los regímenes de excepción depende de quién está en el gobierno. A través del estudio exploratorio, se establecieron las frecuencias de los decretos de excepción por cada presidente; ahora bien hace falta matizar estas frecuencias con una apreciación de la naturaleza – o tipo - de los decretos. En este paso del análisis volvemos a tener en cuenta los tres tipos minoritarios – *represivo clásico*, *gestión Express* y *desastre clásico* – dado que será interesante establecer si se tratan de una innovación por un presidente en específico.

El primer presidente en el periodo bajo estudio es Hugo Bánzer, que ocupó la presidencia por segunda vez¹⁷² entre agosto 1997 y agosto 2001. Su presidencia vio la profundización de las reformas neoliberales y el endurecimiento de la política de erradicación de la coca en el Chapare. Conocido como un presidente con pocos ideales democráticos, llegó a dictar 4 decretos de excepción entre enero 2000 y abril 2001, de los cuales 1 era de tipo *represivo clásico*, 1 *desastre clásico* y 2 *gestión natural*. Llama la atención el número relativamente bajo de decretos de excepción que emitió el presidente Bánzer justamente por su predilección por medidas poco democráticas.

A Hugo Bánzer le sucedió Jorge Quiroga en agosto del 2001, quien representó para analistas de la democracia boliviana “un cambio en el estilo político, una elevada popularidad y el inicio de la campaña electoral de 2002, generaron un clima social y político más apaciguado.” (Romero Ballivián, 2005: 34). Durante su gestión de tan sólo 1 año promulgó 7 decretos de excepción, de los cuales 5 eran de tipo *gestión natural* y 2 de tipo *gestión social*.

En la lista de presidentes bolivianos sigue Sánchez de Lozada (agosto 2002 hasta octubre 2003) quien – como Hugo Bánzer – se conoció por su reducido apego a los procedimientos democráticos. En cuanto a los decretos de excepción, emitió un total

¹⁷¹ Dato entrevista personal llevada a cabo en Sucre, Bolivia, abril, 2007.

¹⁷² La había ocupado en la década de los 70 en el contexto de una dictadura militar.

de 11 decretos en poco más de un año, que corresponden a los siguientes tipos: 8 al tipo *gestión natural* y 3 al tipo *gestión social*.

Con la llegada de Carlos Mesa después de la salida de Sánchez de Lozada del país en el marco de un decreto de tipo *gestión social* completamente desastroso, parecía ser que los ideales democráticos habían vuelto al gobierno boliviano. Cuando tomó el poder, Mesa enfatizó la importancia de defender los derechos humanos sobre el orden constitucional e institucional, refiriéndose a la “democradura” bajo Sánchez de Lozada (Assies y Salman, 2006:67). Es interesante observar que en 2004, el porcentaje de la población que confiaba mucho o algo en el presidente saltó desde un 18,7% a un 31,1%¹⁷³. Sin embargo, el presidente experimentó una gran confluencia de conflictos sociales¹⁷⁴ y vio su autoridad socavada socavado por la imposibilidad de llevar a cabo su consulta sobre el gas y la contrapropuesta del MAS (Romero Ballivián, 2005). Durante su año y casi ocho meses en gobierno, emitió unos 14 decretos de excepción de los cuales 9 eran de tipo *gestión natural*, 3 de tipo *gestión social* y 2 de tipo *gestión Express*.

En ese sentido, es interesante observar que los dos casos que forman el grupo *gestión Express* se emitieron durante su presidencia. Este resultado refleja una vez más la coyuntura de crisis experimentada entre 2003 y 2005 pero ahora su faceta más bien económica. En estas fechas se encontraron varias columnas de opinión en que se proponía medidas de tipo económico para hacer frente a la crisis¹⁷⁵. Aunque la constitución boliviana de 1967 no permitía facultades legislativas especiales en materia de asuntos económicos, a través de los decretos de *Gestión Express* Carlos Mesa logró intervenir en ciertos sectores económicos estratégicos que cojeaban. En este caso, se podría pensar que el tipo de decreto corresponde a un estilo de gobierno.

Eduardo Rodríguez Veltzé – después de la renuncia de Carlos Mesa – pasó de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia a la Presidencia de la República (Romero Ballivián, 2006) A pesar de la continuidad de la crisis de gobernabilidad, no emitió decretos de tipo *gestión social* sino decretos de excepción para hacer frente a

¹⁷³ Dato de Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.

¹⁷⁴ De acuerdo con datos de Laserna y Villarroel (2008), durante el gobierno de Mesa se registraron unos 1,042 conflictos sociales activos en el país, un número muy superior a los que se produjeron durante otros mandatos en el mismo período.

¹⁷⁵ Erika Brockmann Quiroga “Poder real para Mesa: a cambio de decisiones”, columna de opinión publicada en el Deber el 29/03/2004

desastres naturales: 6 de tipo *gestión natural* y 1 de tipo *desastre clásico*. Por lo tanto, su promedio relativamente alto de decretos deberían comprenderse fuera del contexto de crisis de gobernabilidad que estaba viviendo el país en ese momento.

Con las elecciones del 2005, Evo Morales del MAS ganó la presidencia del país, lo cual cambió de una manera muy abrupta la correlación de fuerzas en el país. Como afirma Kohl (2010, 107), el presidente Morales ha logrado conseguir más apoyo popular en Bolivia que casi todos sus predecesores. De acuerdo con Regalsky, 2010 - a pesar de una importante oposición - Morales ha buscado compatibilizar los intereses de sus bases sociales y opositores. En el periodo bajo estudio, Morales emitió un total de 22 de decretos de excepción, lo cual le lleva a tener un promedio relativamente bajo. En cuanto a los tipos, 17 corresponden a *gestión natural*, 4 a *gestión social* y 1 a *represivo clásico*, empleado frente a sus opositores en la Media Luna.

Al considerar los perfiles de los presidentes en cuanto a los diferentes tipos de decretos de excepción, parece claro que los tipos se reparten bastante equitativamente entre ellos. Hay algunos hechos llamativos como el vínculo entre Carlos Mesa y el tipo *gestión Express* y el hecho de que Rodríguez Veltzé no recurre a un decreto de tipo *gestión social*. Sin embargo, parece que el tipo de decreto de excepción emitido no tiene una relación firme con el presidente. Al llevar otro análisis de tipo chi cuadrado¹⁷⁶ entre la variable del presidente que firmó el decreto y el tipo de decreto, no hay una relación estadística significativa, en términos globales (p-valor ,083). Por lo tanto, parecería ser que el uso de un tipo de decreto de excepción u otra en el caso de Bolivia no se vincula con algún presidente específicamente.

Resumiendo

A través de este apartado, se ha querido contextualizar el uso de los diferentes tipos de decretos de excepción, para ver si corresponden a una tendencia mantenida en el tiempo, una coyuntura específica o un presidente específico. Se ha encontrado que el tipo *gestión natural* se mantiene estable en el tiempo, sin vincularse a un contexto o presidente específico. Luego, el tipo *gestión social* se vincula con el año 2003, que representó el punto culminante en la crisis del modelo de gobernabilidad impuesta a

¹⁷⁶ Los resultados se pueden encontrar en el Anexo 10.

principios de la transición a la democracia. Los tres tipos minoritarios al ser pocos casos corresponden a un uso puntual; no obstante en relación con el tipo *gestión Express* parece tratarse de una innovación por parte del gobierno de Mesa.

4.6 CONCLUSIONES

La pregunta de investigación a la que se ha querido contestar en este capítulo es la siguiente: ¿cuál ha sido el uso que se le ha dado a los decretos de excepción de excepción en Bolivia? Se entiende a los decretos de excepción como *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*

En primer lugar, se describieron los regímenes de excepción disponibles en la normativa boliviana: el “estado de sitio” de la constitución de 1967; los artículos 26 y 27 de la ley 2140 del 2000; y el “estado de excepción” de la constitución de 2009. Además, se establecieron unos antecedentes en el uso de los regímenes de excepción en el caso de Bolivia y se encontró se habían empleado en momentos puntuales para frenar la protesta social, bajo la figura del “estado de sitio”. La ley 2140, ya bajo el paradigma de la gestión de riesgos, dado que se firmó en el año 2000 representa un cambio importante en el marco normativo relacionado con los regímenes de excepción en el caso de Bolivia.

Al realizar la búsqueda de los decretos de excepción se encontraron unos 65 casos, distribuidos bastante equitativamente en el tiempo, aunque con un pico importante en el año 2005, en plena fase de la democracia pactada. Además, se observó que Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé tenían promedios relativamente altos en la emisión de los decretos de excepción, al ser los que gobernaban durante este periodo.

A nivel formal, se observó una importante tendencia de referirse explícitamente en la ley 2140, que sin duda se ha convertido en el marco normativo más importante para esta clase de declaratorias en el país. De hecho, una importante reestructuración de la ley 2140 se encuentra actualmente en curso, reflejando su protagonismo en el caso boliviano¹⁷⁷. La constitución de 1967 se refirió nada más en dos casos – para declarar el estado de sitio – y la constitución de 2009, a pesar de ampliar el marco para los

¹⁷⁷ Dato de entrevista con el Coordinador del Viceministerio de Seguridad, La Paz, enero, 2012.

decretos de excepción, no se refirió en ningún caso. Además, se encontraron unos 14 casos *paralegales* en los que no se refiere directamente a un régimen de excepción legal pero sí se emplea el lenguaje del mismo. Pueden representar o fallos por parte de los funcionarios encargados o una forma bastante flexible e improvisada de ver estos mecanismos. Finalmente, cabe destacar que en la gran mayoría de los decretos no se estableció un límite temporal, algo que pone en jaque la conceptualización clásica de los regímenes de excepción como una medida delimitada en el tiempo.

Seguido, se ofrecieron estadísticas acerca de las diferentes situaciones referidas en los decretos en el marco del constructo de la excepción. A raíz de los resultados llama la atención el protagonismo de fenómenos naturales adversos (44 casos) y la interrupción de actividades económicas o servicios públicos (34 casos). Además, el peso relativamente bajo de los disturbios internos (10 casos) va en contra de la conceptualización clásica de los regímenes de excepción, de acuerdo con la cual los disturbios internos serán la causante más común para este tipo de declaratorias. Finalmente, también llama la atención que en tan sólo 1 caso se refirió a problemas de inseguridad como motivante para un decreto de excepción en Bolivia, en el período 2000-2010.

Los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas son muy llamativos. Por una parte, se observa una gran tendencia de emplear procedimientos administrativos y presupuestales extraordinarios¹⁷⁸ y medidas técnicas en el marco de la provincia de riesgos. Por otra parte, se suspenden los derechos en tan solo 2 casos, lo cual va en contra de la conceptualización clásica de los regímenes de excepción como sinónimos de la suspensión de derechos. No obstante, en 11 casos se emplean las fuerzas armadas, lo cual sí representa un mecanismo potencialmente anti-democrático.

Después de haber llevado a cabo el análisis exploratorio, más pormenorizado, se buscó ganar más capacidad analítica al buscar perfiles parecidos entre los decretos. Por lo tanto, se emplearon las variables agrupadas de constructo y medidas, con 3 variables en cada dimensión. En primer lugar, se llevó a cabo una serie de pruebas de correlación para ver si las relaciones esperadas de acuerdo con la teoría se cumplían. Se observó que en el caso de Bolivia no fue el caso. Por lo tanto, se llevó a cabo una

¹⁷⁸ Correspondencia personal con el abogado Horacio Andaluz.

prueba de conglomerados para establecer perfiles de casos más parecidos y más diferentes entre sí.

A raíz de este análisis se encontraron 5 perfiles. Los 2 perfiles más importantes se denominaron *gestión natural* y *gestión social*. Luego, se encontraron unos 3 perfiles menos numerosos pero de cierto interés teórico, que se etiquetaron *represivo clásico*, *gestión Express*, y *desastre clásico*. Después de haber identificado los 5 perfiles se realizó un análisis de cada uno, buscando comprender mejor de qué se trataban y – en el caso clave de *represivo clásico* – por qué se ha empleado más bien pocas veces en el periodo bajo estudio.

Finalmente, se buscó comprender si estos perfiles se reparten en el tiempo o si más bien remiten a un contexto o presidente específico. En términos generales, hay una relación débil entre el año y el conglomerado; y no existe una relación entre el presidente y el conglomerado. Más específicamente, en cuanto a *gestión natural*, encontramos que no se vincula con ningún contexto o presidente, más bien es una medida que se mantiene constante en el tiempo. Teniendo en cuenta que constituye 45 de los 65 casos, este resultado puede explicar por qué hay poca relación entre los decretos de excepción y elementos contextuales en Bolivia.

Luego, en cuanto a *gestión social*, se observó que se vincula con el año 2003, un año en que se dieron muchos conflictos sociales. En términos de *represivo clásico*, se vincula con el año 2000 y 2008, los dos años en que se dictó este tipo de medida. Gestión Express se vincula con Carlos Mesa, un presidente que se vio bajo mucha presión para llevar a cabo reformas económicas, algo prohibido por la constitución de 1967. Por lo tanto, este tipo de decretos sí parecen vincularse con contextos o presidentes específicos. Encontramos alguna relación más, pero desde un punto de vista teórico no son relevantes.

Entonces, podemos decir que el uso que se le ha dado a los decretos de excepción en el caso de Bolivia se ha caracterizado por un uso amplio y constante en el tiempo de medidas administrativas y primeros auxilios para hacer frente a los efectos de los desastres naturales tanto en la población como en las estructuras económicas. Ésa es la gran conclusión del análisis realizado en este estudio. Sin embargo, también podemos apuntar a un uso de los mismos para aproximarse a los conflictos sociales: a través de gestiones administrativas y no únicamente la fuerza. Finalmente, se observa una innovación puntual en los decretos para intervenir en un sector o servicio que no

está funcionando bien bajo Carlos Mesa y un uso muy puntual de los decretos de excepción tradicionales para hacer frente a los conflictos sociales a través de la fuerza. Así ha sido el uso que se le ha dado a este mecanismo en el caso de Bolivia.

Que resulta imprescindible combatir y eliminar la corrupción, propender a la desburocratización [sic], superar los problemas de organización y gestión y fortalecer la institucionalidad de PETROECUADOR y sus empresas filiales... Declárase en estado de emergencia a PETROECUADOR, sus empresas filiales, dependencias e instalaciones."
Decreto Ejecutivo 1442 emitido por el presidente Gustavo Noboa el 3 de marzo del 2004

„por cualquier cosa se dictan estados de emergencia... hay declaratorias de estados de emergencia de varios sectores en el país, claro facilita al Estado suprimir derechos fundamentales pero también saltarse procedimientos de contratación pública lo cual eventualmente puede generar problemas de corrupción."
Entrevista con David Cordero, asesor de Inredh, Quito, julio 2010

"Ha cambiado la denominación de los estados de emergencia, a disposición del Presidente de la República, por la de los estados de excepción y aunque sus causas siguen siendo básicamente las mismas, creo que facilita su utilización porque solemos hacer excepciones aunque no haya de por medio emergencias."
Nicolás Parducci, "¿Innovaciones Constitucionales? II" columna de opinión publicada en el Universo 07/01/2009

5. EL CASO DE ECUADOR

El objeto de estudio de esta tesis son los "decretos de excepción", es decir *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como "régimen de excepción"*. Un decreto de excepción no es simplemente la activación del régimen de excepción tal cual aparece en la constitución o en una ley; más bien, es el mecanismo que buscará el presidente para justificar la declaración de emergencia y las medidas empleadas, junto con otras normas legales y un grado de improvisación.

Mientras que los estudios existentes sobre los regímenes de excepción han adoptado una perspectiva más bien jurídica o normativa, la naturaleza de presente estudio es netamente *política*. En este sentido, más que las características formales de un decreto que invoca un régimen de excepción, lo que nos interesa es el contenido conceptual de dicho decreto, o sea el constructo de la excepción (la situación que se define como excepcional) y la política de la excepción (las medidas que se emplean en su nombre). Estas dos dimensiones son la clave de nuestro análisis.

En este capítulo se busca identificar la naturaleza y el uso de los decretos de excepción en el caso de Ecuador, durante el periodo 2000-2010. A tales efectos se llevan a cabo los siguientes análisis: en primer lugar, se describe el marco legal de los estados de excepción en el caso de Ecuador en el periodo bajo estudio; segundo, se presentan en términos generales los resultados del análisis de contenidos de los decretos de excepción; tercero – el paso clave - se buscan perfiles o tipos entre los

decretos de estado de excepción a través de un análisis de clusters, identificando casos más parecidos y ofreciendo algunos casos emblemáticos de cada tipo; cuarto, se contextualizan los diferentes tipos establecidos; y finalmente, se busca identificar cómo los decretos de excepción se han construido en el discurso público de Ecuador, durante la última década.

En cada paso el análisis se concentra en las dos dimensiones clave de los decretos de excepción, desde un punto de vista político, es decir el constructo y la política de la excepción y no en sus elementos formales. Para concluir este capítulo, se ofrecerán algunas conclusiones acerca de la concordancia entre marco legal, uso real, y percepción pública de los estados de excepción en Ecuador durante el periodo 2000-2010.

5.1 EL MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO

Como se ha planteado en el capítulo teórico de este estudio, para poder hablar de un “decreto de excepción”, es necesario que el decreto se refiera a un régimen de excepción previamente establecido en la ley o en la constitución, aunque el resultado final no sea exactamente igual que el contemplado en el marco normativo. Por lo tanto, en este apartado se describen los mecanismos legales y constitucionales que se enmarcan como estado o régimen de excepción, vigentes en Ecuador durante el periodo bajo estudio (2000-2010). Más que sus elementos formales, nos interesa el planteamiento político de estos regímenes de excepción, es decir el constructo de la excepción (bajo qué circunstancias se puede declarar) y la política de la excepción (las medidas que se pueden emplear).

En el caso de Ecuador, hay dos regímenes de excepción contemplados en la legislación en el periodo bajo estudio: el “estado de emergencia” de los artículos 180-182 de la constitución de 1998 y el “estado de excepción” de los artículos 164-166 de la Constitución de 2008. En el tiempo bajo estudio, ninguna ley estableciendo regímenes de excepción se formuló, en contraste con el caso de Bolivia. A continuación se describen lo que dice cada mecanismo legal en cuanto a las dos dimensiones clave de nuestro estudio: el constructo de la excepción y la política de la excepción.

5.1.1 El “estado de emergencia” de la Constitución de 1998

La base para el “estado de emergencia” contemplado en la Constitución de 1998, se encuentra en la Constitución de 1978, en su artículo 103, inciso ñ, que – usando los términos de Brian Loveman – cementó las fundaciones de la dictadura constitucional establecidas ya en el siglo XIX, con las figuras del estado de sitio y la suspensión de las garantías (Loveman, 1993: 180-203). El “estado de emergencia” de 1978 tiene los mismos rasgos que el de 1998, que se describe a continuación.

El “estado de emergencia” contemplado en los Artículos 180-182 de la constitución ecuatoriana de 1998 establece que se puede declarar en caso de “inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales“. Por lo tanto, amplía el marco a las catástrofes naturales, algo que no hacía explícitamente la Constitución boliviana coetánea (la de 1967). Sin embargo, mantiene la idea de una „grave conmoción interna“, un término sumamente ambiguo. Finalmente, es interesante observar que la declaración puede afectar „a todas las actividades de la sociedad o alguna de ellas“. Entonces, en vez de establecer que se declara un estado de emergencia en un *territorio* determinado, se puede declarar en una *actividad*, algo que nos hace repensar la conceptualización clásica de los estados de excepción.

En cuanto a la política de excepción, “el estado de emergencia” de la constitución del 1998 establece varias medidas, incluyendo las siguientes: i) decretar la recaudación anticipada de impuestos; ii) invertir fondos públicos destinados a otros fines para evitar catástrofes; iii) trasladar la sede del gobierno; iv) establecer zonas de seguridad¹⁷⁹; v) censurar los medios; vi) limitar o suspender ciertos derechos; vii) disponer el empleo de la fuerza pública (incluyendo las fuerzas armadas); viii) disponer la movilización y requisiciones de acuerdo con la ley; y ix) disponer el cierre o habilitación de puertos. Queda patente que el “estado de emergencia” de la constitución del 1998 contempla medidas de los tres tipos establecidos en el marco teórico de este estudio: coerción, gestión y primeros auxilios.

Llama la atención el punto viii) sobre la movilización y requisiciones de acuerdo con la ley. En este caso, la ley referida es la Ley de Seguridad Nacional de 1979, que en su artículo 146 establece que el Presidente podrá delegar facultades extraordinarias tanto

¹⁷⁹ En la legislación ecuatoriana no queda muy claro lo que son las zonas de seguridad, más allá de regiones de importancia estratégica para el país.

a autoridades civiles como a los militares. Es más, el artículo 147 dispone que declarado el estado de emergencia, las infracciones serán juzgadas de acuerdo con el Código Penal Militar, dado que los sujetos pasan a ser militarizados. Más adelante, en 2008, el Tribunal Constitucional expidió la Resolución No. 0042-2007-TC (R.O. 371-S, 1-VII-2008), declarando la inconstitucionalidad de este mismo artículo dado que representaba la inversión del control civil sobre los militares. Aunque la ley de Seguridad Nacional de 1979 se refiere a la preparación frente a desastres naturales, no lo hace en el marco del “estado de emergencia”. Sin duda alguna, el estado de emergencia contemplado en la constitución del 1998 tanto explícita como implícitamente ofrece poderes muy amplios a las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, también merece la pena hacer referencia a la Ley de Contratación Pública del 2001, que, en su artículo 6 exceptúa de procedimientos contractuales ordinarios los contratos “que sean necesarios para superar emergencias graves que provengan de fuerza mayor o caso fortuito y que solo sirvan para solucionar los daños que aquellas hayan producido o prevenir los que puedan suscitar”. Por lo tanto, habría que incorporar esta medida en nuestra comprensión del régimen constitucional de excepción contemplado en 1998.

Para terminar, cabe destacar que en los artículos 155 y 156 de la constitución de 1998, se establece la posibilidad de que el Presidente envíe proyectos de ley calificados de urgencia al Congreso, reduciendo el tiempo que tiene el Congreso para considerarlos. En este sentido, Ecuador muestra una importante facultad ejecutiva (ver García Montero, 2008).

Desde la vuelta a la democracia en 1979, el „estado de emergencia“ se ha dictado en numerosas ocasiones en el país¹⁸⁰. De acuerdo con una investigación llevada a cabo por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos sobre los estados de emergencia y otras medidas excepcionales tales como los decretos de movilización y el empleo de la fuerza pública¹⁸¹, se han declarado unos 64 „estados de emergencia“ entre 1979 y 1997. Según los datos recopilados en este informe, aunque las causas referidas incluyen las establecidas por la constitución (la conmoción interna, desorden público, catástrofe natural y la agresión externa) también se refieren al contrabando, la crisis económica y el mal funcionamiento de los servicios públicos. Con el tiempo, ha

¹⁸⁰ Sánchez Parga (1998) hace referencia a este fenómeno.

¹⁸¹ „El Ecuador con 44 estados de emergencia vigentes“, Blanco y Negro, Hoy, 10 de febrero del 2001. www.hoy.com.ec

habido una tendencia decreciente de decretarlos por cuestiones de orden público¹⁸² (concentrados mayoritariamente en la zona amazónica) y una tendencia creciente por decretarlos para ofrecer recursos a instituciones atravesando dificultades por cuestiones económicas o desastres naturales. El informe también apunta a un hecho preocupante: debido a un descuido, para 2001 dos terceras partes de estas declaratorias seguían vigentes dado que los gobernantes no levantaron las medidas. La tabla a continuación recopila datos acerca de los „estados de emergencia“ dictados por los presidentes ecuatorianos entre 1979 y 1997.

Tabla 10: Decretos de „estado de emergencia“ emitidos por los presidentes ecuatorianos 1979-1997

Mandato	Presidente	Nº de Estados de Emergencia
1979-1984	Jaime Roldós/Owaldo Hurtado	7
1984-1988	León Febres-Cordero	17
1988-1992	Rodrigo Borja	7
1992-1996	Sixto Durán Ballén	24
1997-1997 (6 meses)	Abdalá Bucaram	5
Total 1979-1997		64

Fuente: elaboración a partir de tabla en Dávalos Murrugui (2008; 149).

Queda patente que el uso del “estado de emergencia” establecido en la constitución de 1998 y su precursor de la constitución de 1979 ha sido muy amplio en las últimas dos décadas del siglo XX en Ecuador. Será interesante observar si este patrón sigue en la primera década del siglo XXI.

¹⁸² Para Eduardo Cumba del CEOSL – entrevista personal del 7 de julio del 2010 – hubo un uso amplio de la medida en la década de los 80 para frenar protestas cuando “los gobiernos se veían en condiciones críticas de inestabilidad política y jurídica”. Para Iván Narváez – ex presidente del sindicato petrolero – el uso frente a los sindicatos durante la década de los 80 no era tan extensivo. Sin embargo, cabe recordarse las cifras altas de movilizaciones y represión en el marco de protestas anti neoliberales en el periodo 2007-2011 (Jameson, 2011). De todas formas, dice que después la influencia de la sociedad civil en el país ha reducido, de ahí su decreciente uso (entrevista personal realizada el 5 de julio del 2010 en Quito). Para Fernando García, antropólogo y profesor de Flacso, los estados de emergencia siempre se han tratado como un mecanismo muy extremo que solo se han empleado cuando hay una crisis importante (entrevista personal, 28 de junio del 2010). Luis Macas por su parte relató un episodio en 1994 durante las movilizaciones sobre la ley de tierras en que se decretó un estado de emergencia y lo ve de otra manera “naturalmente lo primero que hace el gobernante es dictar el Estado de Emergencia no” dado que facilita la detención de los manifestantes (entrevista personal en Quito 1 de julio del 2010).

5.1.2 El “estado de excepción” de la Constitución de 2008

Durante la Asamblea Constituyente llevada a cabo entre 2007 y 2008, parecía haber un debate acerca de los regímenes de excepción en el orden constitucional, con exigencias de mayor supervisión¹⁸³. Los artículos 164-166 de la Constitución del 2008 establecen que el Presidente podrá decretar el estado de excepción “en todo el territorio nacional o en parte de él”, volviendo a la idea clásica del régimen de excepción, al omitir la posibilidad de aplicarlo a actividades o sectores. En términos del constructo de excepción, las circunstancias incluyen: “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”, siguiendo la pauta y la ambigüedad del „estado de emergencia“ de la constitución del 1998.

En cuanto a la política de excepción, el artículo 164 establece „La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado“, apuntando a una situación de aparente normalidad. Por otra parte, las medidas que se pueden emplear no cambian mucho del mecanismo del 1998: i) recaudación anticipada de impuestos; ii) el uso de fondos públicos destinados a otros fines; iii) el traslado de la sede del gobierno; iv) censura de medios; v) zonas de seguridad; vi) el empleo tanto de las fuerzas armadas como de la policía nacional; vii) el cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; viii) disponer la movilización y las requisiciones necesarias y ix) la suspensión de los derechos humanos (aunque no explicita cuáles).

Cabe destacar que en 2009 se promulgó una nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado. Nuevamente, se observa que parte de esta ley se dedica a regular los estados de excepción e incluso repite parte de lo que ya establece en la constitución (Título VI). Además, establece que se contempla la movilización de los ciudadanos y la requisición de los bienes durante su vigencia, ofreciendo una importante margen de maniobra para las Fuerzas Armadas en coordinación con la policía nacional (Artículo 35). Por otra parte, frente a los desastres naturales en el marco del estado de

¹⁸³ Dato de entrevista personal con David Cordero, realizada el 9 de julio del 2010. Ver por ejemplo las afirmaciones por parte del gobierno ecuatoriano a la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio del 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), p.8. Disponible en www.corteidh.or.cr. Para el constitucionalista Fabián Corral – entrevista personal en Quito, el 9 de julio del 2010 - hubo más bien poco debate en la Asamblea.

emergencia, el organismo responsable es Defensa Civil, si bien no se establece qué tipo de medidas o coordinación se contempla (Artículo 34). Finalmente, es interesante observar que entre las causantes establecidas en esta ley no están los motivos económicos (Artículo 32) y que la aplicación de un estado de excepción debería reducirse al “espacio geográfico donde dichas medidas sean necesarias” (Artículo 30).

De forma interesante, se promulgó una nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en 2008, que creó una nueva figura: la “situación de emergencia”, que sería un evento creado por “acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional.” Tal situación se declara por un Ministro o el Director de una entidad y no por el presidente y permite la contratación por emergencia. Por lo tanto, podemos decir que a partir del 2008 en el caso de Ecuador, la posibilidad de exoneraciones en el sistema de contratación pública ya no depende de la figura constitucional del “estado de excepción” y del presidente, sino que de una figura contemplada en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y los Ministros o Directores de entidades.

Por lo tanto, aunque el „estado de excepción“ de la constitución del 2008 establece una serie de mejoras en el sentido formal¹⁸⁴, en cuanto a las dos dimensiones que se abordan en este estudio, no representa ningún cambio: respecto al constructo de la excepción, se sigue refiriendo a guerras internacionales, desastres naturales y el concepto vago de „conmoción interior“; y respecto a las medidas, contempla un abanico muy amplio desde primeros auxilios y gestión hasta la coerción, con un énfasis especial en el rol de los militares. Dado que es un desarrollo reciente en Ecuador, todavía no se han establecido precedentes en su uso; en ese sentido, el presente estudio busca ofrecer datos empíricos novedosos.

Resumiendo

¹⁸⁴ Por ejemplo, se refiere a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad establecidos por Despouy (1997). Además establece que cada decreto de estado de excepción tiene que incluir los siguientes datos: la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

Nos ha parecido fundamental establecer el marco legal de los decretos de excepción en Ecuador, dado que representa el marco institucional de las dos dimensiones clave del mecanismo. Además, la definición operativa del decreto de de excepción tiene como eje fundamental el que sea un mecanismo previamente contemplado en la ley. Reiteramos que este estudio no es un estudio jurídico sino que politológico que busca identificar la forma que han adquirido los decretos de excepción en Ecuador en la primera década del siglo XXI. Además, merece la pena considerar que tan sólo un 19,9% de la población peruana entrevistada en 2005 opinaba que la constitución se cumplía mucho o algo frente a un 81,1% que opinaba que la constitución se cumplía poco o nada¹⁸⁵. No obstante, el estudio del marco legal a través de las dos dimensiones referidas forma parte íntegra de esta aproximación.

Se han identificado y descrito los dos regímenes constitucionales de excepción: el “estado de emergencia” de 1998 y el “estado de excepción” de la constitución de 2008. Además, se han identificado los desarrollos normativos que afectan directamente a los dos mecanismos: las leyes de seguridad y las leyes de contrataciones públicas. Estos desarrollos importantes respaldan la necesidad de ver más allá de la forma constitucional del régimen de excepción. No se encontró un régimen de excepción propiamente dicho contemplado en la ley, más allá de los dos mecanismos constitucionales. La tabla a continuación resume las características clave de los dos regímenes de excepción y los desarrollos normativos relativos a los mismos:

Tabla 11: Constructo y Política de la excepción en los regímenes de excepción ecuatorianos 2000-2010

Constitución	Nomenclatura	Constructo de la excepción	Política de la excepción	Leyes asociadas
Constitución 1998, Artículos 180-182	Estado de emergencia	“inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales”	i) decretar la recaudación anticipada de impuestos; ii) invertir fondos públicos destinados a otros fines para evitar catástrofes; iii) trasladar la sede del gobierno; iv) establecer zonas de seguridad ¹⁸⁶ ; v) censurar los medios; vi) limitar o suspender ciertos derechos; vii) disponer el empleo de la fuerza pública (incluyendo las fuerzas	Ley de Seguridad Nacional de 1979 y Ley de Contratación Pública del 2001.

¹⁸⁵ Dato del Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.

¹⁸⁶ En la legislación ecuatoriana no queda muy claro lo que son las zonas de seguridad, más allá de regiones de importancia estratégica para el país.

			armadas); viii) disponer la movilización y requisiciones de acuerdo con la ley; y ix) disponer el cierre o habilitación de puertos. Exoneración de procedimientos contractuales.	
Constitución de 2008, Artículos 164-166	Estado de excepción	“agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural“	recaudación anticipada de impuestos; ii) el uso de fondos públicos destinados a otros fines; iii) el traslado de la sede del gobierno; iv) censura de medios; v) zonas de seguridad; vi) el empleo tanto de las fuerzas armadas como de la policía nacional; vii) el cierre o habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; viii) disponer la movilización y las requisiciones necesarias y ix) la suspensión de los derechos humanos	Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009.

Fuente: elaboración propia

En términos de antecedentes, a través del estudio por Inredh citado arriba se encontró un amplio uso de los “estados de emergencia” después de la transición a la democracia en el caso ecuatoriano. De forma interesante, se encontró un aumento en el número de decretos por razones administrativas y un descenso en el número de decretos por razones de disturbios internos. Esta división parece muy arraigada en el país, reflejada en varias entrevistas llevadas a cabo por la autora en Quito en julio del 2010¹⁸⁷. Cabe destacar que el uso de los estados de excepción ha sido criticado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1993 y 1997 por no avisar a la comunidad internacional¹⁸⁸. Además, en una sentencia de la Corte Interamericana del 2007¹⁸⁹, declaró al Estado ecuatoriano culpable por la ejecución extrajudicial de varias personas en el marco de un estado de emergencia declarada frente a la inseguridad. Por otra parte, dado que el “estado de excepción” se incluyó en la constitución del 2008, su uso empieza a partir de esa fecha y por lo tanto no podemos hablar de antecedentes antes del periodo bajo estudio aquí.

¹⁸⁷ Por ejemplo con David Cordero de Inredh y con el economista Pablo Dávalos.

¹⁸⁸ Dato de entrevista personal con David Cordero de Inredh, Quito, Ecuador, julio del 2010.

¹⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, sentencia de 4 de julio del 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en www.corteidh.or.cr

5.2 EXPLORANDO LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EMITIDOS POR LOS PRESIDENTES ECUATORIANOS 2000-2010

El primer paso en el análisis es ofrecer una visión de conjunto de los decretos de excepción, en las cuatro dimensiones formadas en este estudio: i) datos de identificación básicos; ii) elementos formales; iii) el constructo de la excepción; y iv) la política de la excepción. De esa forma, se espera ofrecer un panorama detallado de lo que ha implicado el uso de los regímenes de excepción en la práctica, antes de ir a un nivel de abstracción más alto para el análisis estadístico.

5.2.1 Datos de identificación básicos

En el caso de Ecuador, se identificaron unos 110 decretos de estado de excepción¹⁹⁰ emitidos por los presidentes de Ecuador en el periodo 2000-2010. Como ya se ha destacado, en términos netos, se encontraron referencias a un total de 120 decretos presidenciales de excepción en el período bajo estudio. Sin embargo, en 10 casos no se pudo encontrar el texto completo del decreto en el Registro Oficial, más bien solamente una referencia al mismo¹⁹¹. Entonces, en este estudio se analizan los 110 decretos que sí se podían encontrar en su totalidad y lo tomamos como el universo de decretos para Ecuador, teniendo la aparente dificultad. De estos 110 decretos, 83 emplean la nomenclatura “estado de emergencia”, 22 “estado de excepción” y 5 “emergencia” o “en emergencia”.

¹⁹⁰ Se llevó a cabo una búsqueda de los Registros Oficiales de acuerdo con las mismas palabras referidas en los regímenes de excepción establecidas en la constitución de 1998 (“estado de emergencia”); y la constitución de 2008 (“estado de excepción”). Se encontraron unos 53 decretos con la nomenclatura “emergencia”; unos 10 con la nomenclatura “desastre”; y unos 2 con la nomenclatura estado de sitio. No se encontró ninguno con la nomenclatura “estado de excepción”.

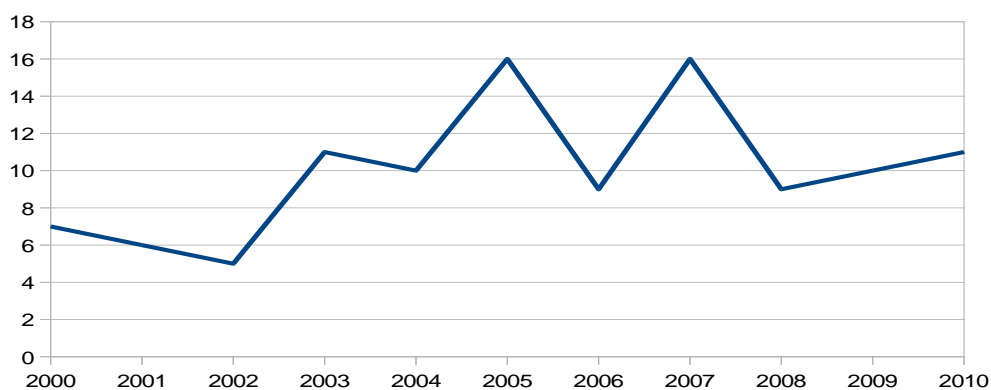
¹⁹¹ De acuerdo con David Cordero, ha habido un problema de publicación y almenazamiento de los registros civiles en Ecuador, lo cual podría explicar la presencia de estos decretos „fantasma“. Los decretos en cuestión son: DE435 de 2000; DE1806 de 2001; DE1811 de 2001; DE369 del 2002; DE784 del 2003, DE1424 de 2004; DE2713 de 2005; DE430 de 2005; DE165 de 2005; y DE1130-A del 2006. A través de las investigaciones realizadas no se pudieron encontrar los textos de estos decretos. Además, en algún caso se duda de su existencia dado que se pudo tratarse de un error de redacción. De hecho, en el “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional” – 005-A-UESC-DE-2008 – se refiere a varias declaratorias de emergencia, incluido el DE 825 de 2007. Sin embargo, al consultar el DE825 se trata de una prórroga de un decreto anterior y no una nueva declaración.

Por estas razones, dichos decretos se han excluido del análisis al no poder analizar sus contenidos.

Es interesante subrayar que también se encontraron varias declaratorias de “estados de emergencia” a nivel subnacional y por otros ministerios¹⁹², además de declaratorias de “situaciones de emergencia” por parte de instituciones estatales¹⁹³. Sin embargo – y a pesar de su evidente interés para el tema de los poderes de emergencia - no constituyen el objeto de estudio y por lo tanto no se abordan en el análisis.

Luego, es de interés saber cuántos decretos se emitieron por año en el periodo bajo estudio para averiguar si existe una tendencia en el tiempo. En el caso de Ecuador, se nota una tendencia creciente en el tiempo, desde 7 decretos en 2000 hasta 11 en 2010. Además, se observan dos picos, uno en 2005 – un año de una importante crisis institucional - y un pico en 2007, el primer año de la presidencia de Rafael Correa y su proyecto de la “Revolución Ciudadana”. El gráfico a continuación muestra estos resultados.

Gráfico 7: Decretos presidenciales de estado de excepción por año en el caso de Ecuador, 2000-2010



Fuente: elaboración propia

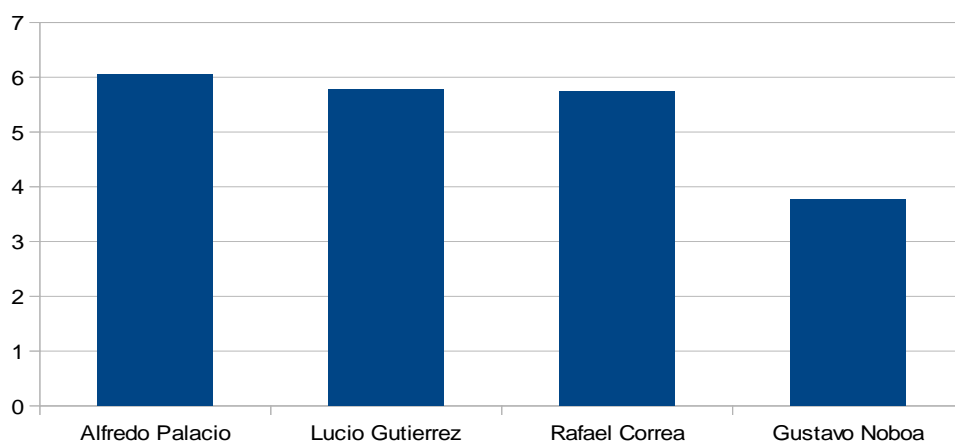
Seguido, se observa el número de decretos de excepción emitidos por cada presidente, dado que puede darnos una idea del estilo de gobernanza de cada uno, dado que representa una importante muestra de autoridad ejecutiva. Aunque Rafael Correa es el presidente más “excepcional” en términos brutos en el período bajo estudio (con 46 decretos) hace falta recordar que lleva 4 años en la presidencia.

¹⁹² Ver por ejemplo la declaratoria de emergencia médica por el Ministerio de Salud a través de la resolución 0250-A el 29 de mayo del 2000, la declaración de emergencia grave al Aeropuerto Lago Agrio por parte de la Dirección General de Aviación Civil a través de la resolución 032 del 10 de marzo del 2008, o la declaratoria de emergencia sanitaria a través del Acuerdo Ministerial N° 0000033 del 28 de abril del 2009.

¹⁹³ Ver por ejemplo la resolución 79/2008 de la Unidad Transitoria de Gestión del Sistema Penitenciario, para poder contratar y ejecutar obras.

Entonces, para poder comparar a los presidentes en igualdad de condiciones se calculó el promedio de declaratorias de cada uno por seis meses, dados los periodos de gobierno de diferente duración. De acuerdo con ese criterio, no se nota mucha diferencia entre los presidentes ecuatorianos. De acuerdo con este criterio, Alfredo Palacio es ligeramente más “excepcional” que Gutiérrez y Correa y Gustavo Noboa es bastante menos que los demás. El gráfico a continuación presenta el número de decretos por presidente, calculado en términos de promedio por 6 meses en el periodo bajo estudio¹⁹⁴.

Gráfico 8: Promedio de declaratorias de estado de excepción por presidente, calculado por año en el caso de Ecuador, 2000-2010



Fuente: elaboración propia

5.2.2 Elementos Formales

Como ya se ha resaltado, el punto de partida de esta tesis es que la literatura ha prestado demasiada atención a los elementos formales de los poderes de emergencia generalmente y los regímenes de excepción específicamente, obviando sus elementos materiales. El aporte de este estudio es precisamente sobre este segundo aspecto. No obstante, nos parece interesante reportar algunos hallazgos en la dimensión elementos formales para ver hasta qué punto la realidad refleja la teoría. Cabe

¹⁹⁴ Se ha calculado el promedio teniendo en cuenta que entre 2000-2010: Noboa gobernó durante dos años; Gutiérrez durante 2 años y 3 meses; Palacio durante 1 año 8 meses; y Correa durante 4 años. Se excluyó el caso de Jamil Mahuad, quien emitió un decreto de excepción en enero 2000, antes de salir del cargo. Dado el corto tiempo de su mandato durante el periodo de estudio se le ha excluido de este análisis en específico.

recordar que en la prueba de fiabilidad, dos variables en esta dimensión tuvieron un porcentaje muy bajo y tuvieron que ser excluidas del análisis final.

En cuanto al marco legal, se refirió a los regímenes de excepción constitucionales (de 1998 o 2008) en 108 casos. En 2 casos se declaró un “estado de emergencia” (la nomenclatura del régimen de excepción contemplado en la constitución de 1998), se identifica una situación como excepcional y se establecen unas medidas extraordinarias como respuesta a la misma; pero, en estos decretos no hay referencia *explícita* al régimen de excepción constitucional. A estos decretos se los podría denominar estados de excepción “para-legales” dado que usan la misma terminología que aparece en el marco legal de los estados de excepción pero carecen de una referencia *explícita* a la base legal que es parte del mismo concepto de un estado de excepción. Sin embargo representan menos del 2% de los casos de decretos de excepción en el caso ecuatoriano. En cualquier caso, hemos decidido incluirlos en el análisis dado la naturaleza política y no jurídica del estudio¹⁹⁵.

Luego, en cuanto al límite temporal llama la atención el hecho de que la gran mayoría de decretos (88 casos) no se refieren a la duración de la declaratoria. En tan sólo 22 decretos se refiere a un límite temporal específico o general. Este hallazgo sugiere que – en el caso de Ecuador por lo menos – los regímenes de excepción tal y como se emplean en los decretos no se caracterizan por ser medidas puntuales y delimitadas en el tiempo.

Finalmente, es interesante considerar el ámbito de aplicación de las declaratorias. En el caso de Ecuador, el territorio subnacional es el más referido (con 46 casos) seguido por un sector al nivel nacional (42 casos), sector al nivel subnacional (12 casos), el territorio nacional (8 casos), y grupo social (1 caso). Cabe destacar que en un caso no está claro a qué ámbito se aplica la declaratoria, lo cual resulta bastante extraño. De todas formas, se puede afirmar que los casos encontrados en Ecuador cuestionan la suposición que las declaratorias de emergencia se aplican a un territorio, dado que una mitad (54 casos) se aplican a un territorio y la otra mitad (54 casos) se aplican a un sector económico. Este hecho concuerda con su régimen de excepción contemplado en la constitución de 1998 y nos hace repensar este aspecto de los regímenes de excepción en la teoría.

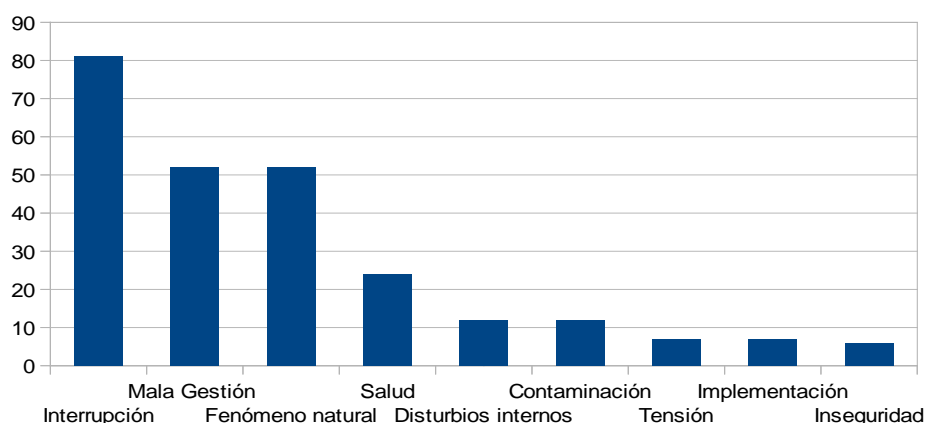
¹⁹⁵ En este sentido, seguimos el precedente establecido por Ferreira Rubio y Goretti (1998) en su análisis de los decretos de necesidad y urgencia en el caso argentino.

Con este breve repaso de los elementos formales de los decretos de excepción en Ecuador se ha buscado dialogar con la teoría existente sobre los regímenes de excepción para demostrar que en la práctica los preceptos no siempre se siguen y por lo tanto hace falta revisar la teoría de tipo procedimental. Dos observaciones más allá de los resultados del análisis de contenidos apoyan esta visión: i) el hecho de que algunos decretos nunca llegaron a publicarse y ii) la Corte Constitucional – desde que empezó a fiscalizar los estados de excepción a partir del 2008 – siempre ha fallado a favor del presidente¹⁹⁶.

5.2.3 El constructo de la excepción

La primera dimensión – el constructo de la excepción – se refiere a las circunstancias definidas como “excepcionales” y en el nombre de las cuales se declaran las medidas especiales. Cabe destacar que existe una tendencia de referirse a una mezcla de situaciones en un mismo decreto, algo que vamos a explorar más adelante en el análisis multivariado. Los resultados del análisis que se presentan en este apartado son en números brutos y reflejan el total número de referencias a las diferentes situaciones en el corpus de 110 decretos en el caso de Ecuador¹⁹⁷.

Gráfico 9: Los constructos de excepción en los decretos de excepción en Ecuador 2000-2010



¹⁹⁶ Datos de entrevista personal con David Cordero de Inredh, 9 de julio del 2010.

¹⁹⁷ Cabe destacar que se encontraron varias referencias al concepto de “conmoción interior”. Sin embargo, dada la ambigüedad del término, se decidió no incluir estas referencias en la codificación. En nuestra entrevista personal – 9 de julio 2010 en Quito - David Cordero enfatizó la naturaleza ambigua del término, que se ha empleado de forma iterada en los decretos en el caso ecuatoriano. El constitucionalista Fabián Corral – entrevista personal realizada el 9 de julio 2010 en Quito – ve peligroso el concepto de la grave conmoción interior dado que no se sabe en función de que está la necesidad: el estado, la sociedad o el gobierno.

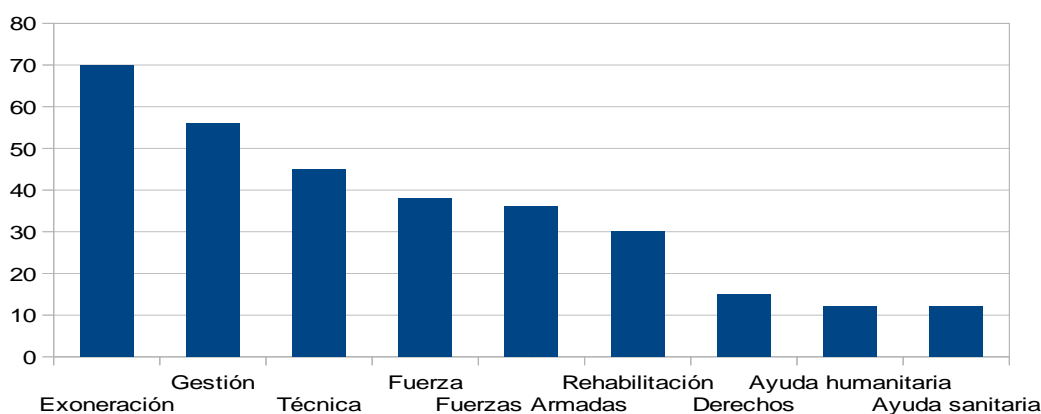
Fuente: elaboración propia

A raíz de los resultados llama la atención el protagonismo de la interrupción de actividades económicas o servicios públicos (81 casos) y – en menor medida – los fenómenos naturales adversos (52 casos) y mala gestión (52 casos). Mientras que los disturbios internos no tienen un peso muy importante (12 casos), sí se refieren en más decretos que otras situaciones tales como la contaminación, la tensión social, la inseguridad o problemas con la implementación de planes o proyectos ya existentes.

5.2.4 La política de la excepción

Ahora que se han descrito los resultados en cuanto a la dimensión del constructo de la excepción, procede tornar nuestra atención a las medidas empleadas a lo que llamamos la política de la excepción. Cabe destacar que existe una tendencia de referirse a una mezcla de medidas en un mismo decreto, algo que vamos a explorar más adelante en el análisis multivariado. Los resultados del análisis que se presentan en este apartado son en números brutos y reflejan el total número de referencias a las diferentes medidas en el corpus de 103 decretos en el caso de Ecuador¹⁹⁸.

Gráfico 10: La política de excepción en los decretos de excepción en Ecuador 2000-2010



Fuente: elaboración propia

¹⁹⁸ Debe notarse que se encontraron referencias al establecimiento de “zonas de seguridad” pero también es un término muy ambiguo; en la legislación ecuatoriana simplemente establece que son zonas de importancia estratégica. Por lo tanto, tampoco se incluyeron estas referencias en la codificación.

Los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas son muy llamativos. Por una parte, se observa una gran tendencia de emplear procedimientos administrativos y presupuestales extraordinarios (70 casos). Para David Cordero de Inredh¹⁹⁹, la facilitación de concursos de contrataciones es clave para la comprensión de los decretos de excepción de naturaleza administrativa en Ecuador. De la misma forma, el economista Pablo Dávalos²⁰⁰ afirma lo siguiente: “contratar implica un proceso muy largo de trámites, gestiones procedimientos, muy muy largo entonces los gobiernos, los últimos, para evitar estos trámites y poder asignar obras han declarado Estado de Emergencia”.

También hay resultados considerables en cuanto a la intervención en la gestión de un sector o servicio (56 casos). Por otra parte, se observan pocas referencias a ayuda humanitaria y sanitaria (11 y 11 casos, respectivamente). Aunque se suspenden derechos en relativamente pocos casos (14), se observa una importante tendencia de emplear la fuerza (37 casos) y las Fuerzas Armadas (35 casos).

Lo que hemos aprendido a través del análisis exploratorio

El análisis exploratorio de los decretos de excepción ha tenido como objetivo ofrecer un panorama de los mismos además de sus rasgos más salientes. En este sentido, en el caso de Ecuador, las siguientes conclusiones destacan:

En términos generales, podemos constatar que en el período bajo estudio los presidentes bolivianos emitieron un total de 103 decretos de excepción, entendidos como *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*. Se observó además, que el año de más decretos de excepción era 2007 – el primer año de la revolución ciudadana – y que no existen diferencias importantes en términos del promedio de decretos de excepción emitidos por cada presidente.

¹⁹⁹ Entrevista personal llevada a cabo en Quito, 9 de julio 2010

²⁰⁰ Entrevista personal llevada a cabo en Quito, 24 de junio 2010.

Luego, en cuanto a elementos formales, también destacan varias observaciones. Primero, el marco normativo de los regímenes de excepción constitucionales se refiere explícitamente en la gran mayoría de los casos, con tan solo 2 casos de tipo “paralegal”. A pesar de una aparente formalidad en ese sentido, en muy pocos casos se establece un límite temporal a la declaratoria del régimen de excepción. Finalmente, se nota una tendencia dividida en cuanto a los ámbitos de aplicación de los decretos, con un poco más de la mitad aplicándose a un territorio determinado y un poco menos de la mitad aplicándose a un sector o servicio. Estas observaciones hacen necesario repensar algunos elementos formales de los regímenes de excepción que se dan por sentados en la teoría.

En cuanto al constructo de la excepción, nos han llamado la atención las altas frecuencias relativas a la interrupción de las actividades económicas o servicios públicos y la mala gestión. Por otra parte, nos parece interesante que haya relativamente pocos casos de disturbios internos o inseguridad ciudadana, dada la relevancia de estas situaciones en la teoría – en el caso de la primera – y en la actualidad latinoamericana – en el caso de la segunda. Además, es importante resaltar que existen relaciones significativas entre las referencias a disturbios internos, mala gestión y fenómenos naturales adversos y diferentes presidentes.

Finalmente, en cuanto a las medidas empleadas, las altas frecuencias de exoneración de procedimientos presupuestales y de contratación nos han parecido muy interesantes. Además, se ha notado un alto número de referencias a la intervención técnica en el marco de la gestión de riesgos y la intervención en la gestión de un sector o servicio. Del mismo modo, las cifras bajas en cuanto a la suspensión de derechos cuestiona el vínculo fuerte entre regímenes de excepción y derechos humanos que existe en la literatura. Sin embargo, se observan un importante número de referencias a la fuerza y el uso de las fuerzas armadas. Además, es importante resaltar que existen relaciones significativas entre las referencias a la suspensión de los derechos humanos, la intervención en la gestión de un sector, y las medidas técnicas en el marco de la gestión de riesgos.

El análisis exploratorio nos ha ofrecido información muy valiosa pero falta establecer como los diferentes elementos se relacionan en las dos sub dimensiones clave – el constructo de la excepción y la política de la excepción – para poder descubrir perfiles o tipos naturales y de esta forma entender mejor la naturaleza de los decretos de

excepción en el caso boliviano. Ésta es la tarea que se emprende en la próxima sección de este capítulo.

5.3. BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN ECUADOR 2000-2010

El próximo paso en el análisis – el paso clave – es la búsqueda de casos parecidos entre los decretos en función de las dos sub dimensiones más importantes desde un punto de vista material: el constructo de la excepción y la política de la excepción. En esta fase del análisis ya pasamos a reagrupar las variables en seis variables más amplias: desorden interno, problemas administrativos y desastre natural (sub dimensiones del constructo de la excepción); y fuerza, intervención administrativa y medidas técnicas (sub dimensiones de la política de la excepción). Consideramos que estas variables tienen están presentes cuando cualquiera de las tres variables asociadas con cada una también está presente. Es importante subrayar que el efecto no es acumulativo; el valor es simplemente presente o ausente para cada una de las nuevas variables.

5.3.1 Buscando correlaciones entre las variables

Primero, entonces, es necesario recordar la taxonomía inicial establecida al principio de este estudio, de acuerdo con la cual la política de la excepción es la variable dependiente y el constructo de la excepción es la variable independiente. Esta taxonomía – adaptada de acuerdo con los resultados de la inmersión cualitativa - se expone nuevamente a continuación:

Tabla 12: Taxonomía de los decretos de excepción, de acuerdo con sus dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción

Constructo	Desorden interno	Administrativo	Desastre Natural
Política	Coerción	Administración	Primeros Auxilios
Nombre	Represivo Clásico	Gestión Express	Desastre Clásico

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, para ver si el esquema presentado arriba se puede mantener, se recodificaron las variables de tipo nominal en una medida de escala para llevar a cabo una prueba de correlación. Se encontró que existe una relación estadísticamente significativa entre el desorden interno y la coerción. En el caso de una emergencia de tipo “problemas administrativos”, existe una relación estadísticamente significativa con la variable “intervención administrativa”, aunque solo es al nivel 0.05. Finalmente, en el caso de desastre natural también sí existe una relación positiva significativa, con el uso de medidas de primeros auxilios, al nivel 0,01.

Por lo tanto, en el caso de Ecuador, podemos decir que – en términos generales – las pautas establecidas en la teoría entre constructo y medidas sí se respeta. No obstante, la relación no es exacta y por lo tanto sería necesario hablar de algunos casos extraviados. Teniendo en cuenta esta situación, se procedió a realizar una serie de correlaciones entre las seis variables para establecer si hubiera alguna relación más entre ellas. Los resultados se muestran en la tabla a continuación:

Tabla 13: Correlaciones estadísticas (medida de Pearson) entre las seis variables clave del estudio para el caso de Ecuador

	Desorden	Prob adm.	Desastre	Fuerza	Int. adm	Pri. Aux.
Desorden	1	-,004	-,516**	,412**	-,431**	-,394**
Prob adm.	-,004	1	-,130	-,066	,254*	-,287**
Desastre	-,516**	-,130	1	-,394**	,250*	,690**
Fuerza	,412**	-,066	-,394**	1	-,351**	-,288**
Int. adm	-,431**	,254**	,250**	-,351**	1	,097
Pri. Aux.	-,394**	-,287**	,690**	-,288**	,097	1

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

Fuente: elaboración propia

La prueba de correlaciones entre las seis variables revela algunos resultados sutiles pero interesantes. Primero, que no existe una relación estadísticamente negativa entre desorden y problemas administrativos. Luego, que existe una relación positiva entre desastre natural e intervención administrativa. Estos resultados, junto con el hecho de que las relaciones positivas no lo son al 100%, nos hacen pensar que será interesante llevar a cabo un análisis multivariado para descubrir perfiles o tipos

naturales entre los decretos de excepción en el caso de Ecuador. En ese sentido, el análisis de cluster nos parece una herramienta muy poderosa.

5.3.2 Análisis de conglomerados

Entonces, llevamos a cabo una prueba de análisis de conglomerados jerárquicos para establecer pautas entre los diferentes casos. El análisis de conglomerados o cluster busca encontrar grupos naturales y por lo tanto es un método inductivo muy adecuado para el tipo de análisis que estamos llevando a cabo. Se eligió hacer el análisis por caso, con el método de vinculación intergrupar y la estadística de aglomeración euclídea para datos binarios²⁰¹. Para poder encontrar el número más adecuado de soluciones, se consultó tanto el dendrograma (Anexo 11) como el diagrama de dispersión (Anexo 12). Parecía claro que una solución de 5 grupos era el adecuado, tal y como se aprecia en los dos Anexos. Sin embargo, cabe destacar que existe una diferencia importante en cuanto al número de casos que se encuentra en cada grupo, algo que se desarrollará en el siguiente apartado de este capítulo.

Entonces, el siguiente paso es descifrar las agrupaciones para establecer qué características tienen en común. Una vez establecida los valores en común, resultaba sencillo comprender y dar nombre a los cinco grupos que se establecen a continuación:

Grupo 1 – *Represivo Clásico*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de desorden interno y el uso de la coerción. Dado que – como el caso anterior – respeta una de las conceptualizaciones clásicas de los regímenes de excepción, se buscó una etiqueta que reflejara eso, de ahí *represivo clásico*.

Grupo 2 – *Gestión Natural*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de una catástrofe natural, intervención administrativa y el uso de primeros auxilios. En varios casos también se observa una presencia de problemas administrativos. Por estas

²⁰¹ Que es el más usado en los análisis de este tipo.

razones, se buscó una etiqueta que reflejara la presencia de elementos más relacionados con catástrofe natural-primeros auxilios por una parte y problemas administrativos-intervención administrativa por otra parte. Por lo tanto a este grupo se le denomina *gestión natural*.

Grupo 3 – *Gestión Forzosa*

Finalmente, se encontró un grupo en que los decretos tienen los siguientes elementos en común: la presencia de problemas administrativos, el uso de la coerción y el uso de medidas de tipo administrativo. A este grupo se le denomina *gestión forzosa*, dado que representa gestión por la vía rápida y con el apoyo de la fuerza.

Grupo 4 – *Desastre Clásico*

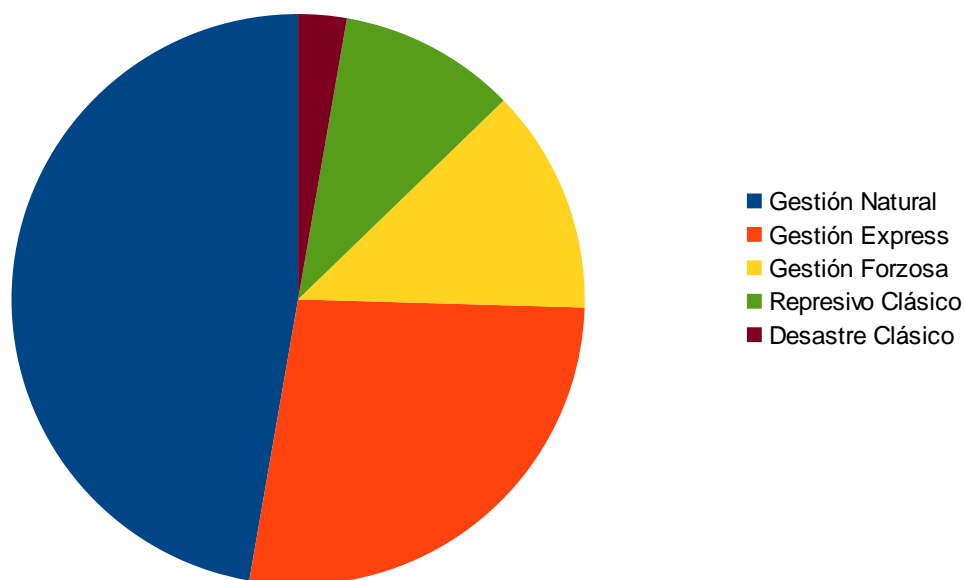
Los decretos que se encuentran en este grupo tienen en común la presencia de una catástrofe natural y el uso de primeros auxilios. Dado que respeta una de las conceptualizaciones clásicas de los regímenes de excepción, se buscó una etiqueta que reflejara esto, de ahí *desastre natural clásico*.

Grupo 5 – *Gestión Express*

Finalmente, se encontró un grupo en que los decretos tienen los siguientes elementos en común: la presencia de problemas administrativos y el uso de medidas de tipo administrativo. A este grupo se le denomina *gestión Express*, dado que representa gestión por la vía rápida.

Ahora que se han etiquetado y descrito la naturaleza de los cinco grupos naturales encontrados entre los decretos, merece la pena establecer el peso de cada uno; es decir cuántos decretos se asocian con cada grupo. El diagrama a continuación ofrece los resultados, que son muy llamativos.

Gráfico 14: Los decretos presidenciales de excepción en Ecuador 2000-2010, por grupo



Fuente: elaboración propia

El gráfico muestra el peso importante de aquellos decretos de tipo *gestión natural*, con unos 52 casos. También, se percibe una tendencia importante en el uso del tipo *gestión Express*. Luego también se observa cierto uso de los tipos *gestión forzosa* y *represivo clásico*, aunque en menor medida que los dos primeros grupos. Eso es particularmente interesante en el caso del tipo *represivo clásico*, dada su importancia en la literatura clásica sobre los regímenes de excepción en América Latina generalmente y la región andina, específicamente. Finalmente, se puede observar que el tipo *desastre clásico* tiene muy poco peso entre los decretos presidenciales de excepción en el caso de Ecuador.

Ahora que se han establecido los diferentes grupos, es necesario describirlos con más profundidad y vincularlos con el contexto político. Haremos hincapié en los cuatro grupos que se pueden considerar más relevante desde un punto de vista numérico: *gestión natural*, *gestión Express*, *gestión forzosa* y *represivo clásico*. Finalmente, ofrecemos una breve descripción del tipo *desastre clásico*.

5.4 ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN ECUADOR 2000-2010

5.4.1 *Gestión Natural*

El tercer cluster identificado incluye aquellos decretos en que el constructo de la excepción tiene que ver con un fenómeno natural adverso y la interrupción de actividades en un sector o servicio y la política de la excepción incluye medidas de tipo administrativo. Por lo tanto, se denomina este tipo de decreto presidencial de excepción “Gestión Natural”. De los 103 decretos encontrados en el caso de Ecuador, unos 48 se conforman a este tipo, haciendo que sea el grupo más numeroso.

Para contestar a la pregunta: ¿a qué corresponde este grupo? es necesario llevar a cabo un análisis pormenorizado y contextualizado de estos decretos. A continuación se identifican y describen unas tendencias entre este grupo grande de 48 decretos.

En primer lugar, se observa una tendencia de emitir decretos con las siguientes características: presencia de problemas administrativos, catástrofe natural, soluciones administrativas y primeros auxilios. Este sub-grupo compone más de la mitad de los decretos de tipo *gestión natural* con unos 27 decretos²⁰². Entre ellos, destaca el uso de varios decretos en el tiempo para rectificar dos situaciones específicas: por una parte, el sistema vial de todo el territorio nacional o de partes del mismo²⁰³; y – aunque en menor medida - para mitigar los efectos del volcán Tungurahua²⁰⁴. Luego, se encontraron 2²⁰⁵ decretos que comparten las mismas características que las mencionadas arriba excepto en el que no se emplea ningún tipo de medida administrativa.

Luego, se percibe otra tendencia de emitir decretos en que, frente a una catástrofe natural se emplean medidas administrativas y atenciones de primeros auxilios, con unos 9 decretos²⁰⁶. Estos decretos se diferencian del sub grupo descrito arriba dado que no se refiere a problemas administrativos a raíz del desastre. Aquí, nuevamente se observa la presencia de decretos destinados a resolver los efectos del volcán Tungurahua, que se menciona en 4 casos.

²⁰² DE590 del 2000; DE591 del 2000; DE653 del 2000; DE806 del 2000; DE1135-A del 2001; DE1329 del 2001; DE1729 del 2001; DE1762 del 2001; DE3320 del 2003; DE2492 del 2002; DE281 del 2003; DE564 del 2003; DE1046 del 2003; DE1654 del 2004; DE1503 del 2004; DE1789 del 2004; DE1790 del 2004; DE2454 del 2005; DE2732 del 2005; DE609 del 2005; DE708 del 2005; DE824 del 2005; DE175 del 2007; DE900 del 2008; DE1065 del 2008; DE107 del 2009; DE317 del 2010.

²⁰³ Entre 2000 y 2008 unos 11 decretos se referían a la situación de las carreteras y la necesidad de rehabilitarlos y llevar a cabo trabajos de prevención de riesgos.

²⁰⁴ Se encontraron unos 2 decretos que, frente a la erupción del volcán y la interrupción de servicios públicos, se declara un estado de emergencia para reponer la infraestructura dañada y llevar a cabo acciones humanitarias y de prevención de riesgos.

²⁰⁵ DE146 del 2009; DE254 del 2010.

²⁰⁶ DE800 del 2000; DE2333 del 2004; DE2713 del 2005; DE2733 del 2005; DE25 del 2005; DE952 del 2005; DE1572 del 2006; DE1180 del 2008; DE256 del 2010.

Por otra parte, en unos 12 decretos se percibe un giro importante: el uso de la fuerza para enfrentarse a una situación de desastre natural, además de medidas administrativas. En 5 decretos²⁰⁷, la fuerza se añade a medidas administrativas y primeros auxilios frente una situación de problemas administrativos y catástrofe natural. En 3 de estos casos, el problema específico referido tiene que ver con la gestión del agua, un recurso estratégico de mucha importancia. Luego, unos 2 decretos²⁰⁸ no se refieren a problemas administrativos entre el constructo de la excepción. Una vez más, en uno de estos decretos se refiere a la situación del volcán Tungurahua.

Además, se pueden identificar un grupo de 5 decretos²⁰⁹ en que frente a una situación de problemas administrativos y desastre natural, se emplean la fuerza y medidas administrativas, pero no se contemplan primeros auxilios. Es interesante observar que estos decretos tienen que ver o con el sector eléctrico o la gestión del agua, haciéndonos pensar que la cuestión de la catástrofe natural podría ser simplemente un pretexto para la intervención forzosa en un sector específico – como parece ser el caso de DE1956 del 2001 - o también que una mala gestión puede provocar una catástrofe natural – como parece ser el caso del DE460 del 2010.

Finalmente, se encontraron unos 2 decretos²¹⁰ en que se observa la presencia de todas las variables contempladas en la fase analítica del estudio, es decir: desorden interno, problemas administrativos, catástrofe natural, la fuerza, medidas administrativas, y primeros auxilios. Por ejemplo en el DE2976 por Gustavo Noboa en 2002 se argumenta lo siguiente:

...se manifiesta que el botadero de Zábiza se encuentra absolutamente degradado [problema administrativo], provocando graves problemas de contaminación en el aire [desastre natural]... que existe una evidente agitación social en torno a la situación del botadero [desorden interno]...declarar en estado de emergencia la prestación del servicio de recolección de basura.... Disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas... contemple los recursos necesarios para que el Municipio del Distrito Metropolitano concluya la implementación del Proyecto de disposición final de desechos sólidos [intervención administrativa]... disponer que los ministros de Salud y Ambiente... tomen las medidas que sean necesarias para prevenir y controlar la propagación de epidemias [primeros auxilios]... disponer a la Fuerza Pública el apoyo a la ejecución de las soluciones técnicas [fuerza].

²⁰⁷ DE421 del 2003; DE1260 del 2008; DE69 del 2009; DE365 del 2010; DE389 del 2010.

²⁰⁸ DE1914 del 2006 y DE1693 del 2009.

²⁰⁹ DE1956 del 2001; DE124 del 2009; DE230 del 2010; DE292-A del 2010; DE460 del 2010.

²¹⁰ DE2976 del 2002 y DE441 del 2007.

Sin duda alguna se trata de un decreto de excepción muy completo. El otro caso se trata del DE441 a través del cual se declara el sistema penitenciario en emergencia, debido a las malas condiciones en que se encuentran los centros y las enfermedades que sufren los presos como consecuencia. En este caso, los problemas de salud parecen ser secundarias a los problemas de gestión que motivan la declaratoria.

En resumidas cuentas, se puede hablar de un amplio uso de los decretos de excepción para enfrentar desastres naturales. En todos los casos se emplean medidas administrativas y en casi todos los casos primeros auxilios. Sin embargo, hace falta hacer dos puntualizaciones: primero, que en aquellos casos en que no se emplean primeros auxilios deberíamos preguntarnos hasta qué punto representa un desastre natural en toda regla; luego, en unos 13 decretos se emplea la fuerza para responder a la situación, a pesar de que en solo dos casos se registra alguna clase de “desorden interno”. Estas observaciones deberían hacernos reflexionar sobre lo que entendemos como el estado de emergencia como respuesta a desastres naturales.

Por otra parte, también es importante subrayar algunas tendencias en la aplicación de estos decretos: primero, se vio una tendencia de emplearlos para solucionar el mal estado en que se encuentran algunas carreteras del país; luego, se estableció una tendencia de emplearlos frente a la situación del volcán Tungurahua, durante varios años; finalmente, se ha empleado esta clase de decretos para solucionar problemas puntuales con la gestión del agua. Entonces, parece ser que los decretos de excepción de tipo *gestión natural* han ofrecido una respuesta iterada a ciertos problemas que no se solucionan o sectores afectados de forma continua por catástrofes naturales.

En algunas columnas de opinión, también se hace referencia a los decretos presidenciales de tipo Gestión Natural²¹¹. Además de la preocupación de que no constituya una válida respuesta a largo plazo, en varios casos se pregunta sobre la misma naturaleza de la emergencia por si la emergencia es más bien de tipo político que natural. Por ejemplo, en una columna se afirma que “La declaratoria de

²¹¹ Cartas al Director „Promesas al Agricultor“ 18 de enero 2006 en el Universo; Cartas al Director „¿Por qué se mueren las vaquitas?“ miércoles 9 de diciembre del 2009 en el Universo; Inés Manzano „Rostros Felices“ 30 de abril del 2009; Ricardo Tello Carrión „Otra vez la Josefina“ 13 de mayo del 2010 en el Universo; Opinión „Emergencia, un estilo de Rafael Correa“ 7 de marzo del 2007, Hoy.

emergencia nacional del sector (agrícola) responde a una estrategia política y no técnica.²¹² En ese sentido, estos casos más bien se parecerían al tipo “Gestión Express” con las referencias a fenómenos naturales adversos constituyendo un recurso retórico para fundamentar las medidas empleadas.

5.4.2 *Gestión Express*

El segundo cluster identificado incluye aquellos decretos en que el constructo de la excepción tiene que ver con problemas en la administración de un servicio o un sector y la política de la excepción establece medidas de tipo administrativas. Es importante resaltar que en ningún caso se emplea el uso de la fuerza. Por lo tanto, se denomina este tipo de decreto presidencial de excepción “Gestión Express”. De los 110 decretos encontrados en el caso de Ecuador, unos 28 se conforman a este tipo. A continuación se describen tres sub-grupos dentro de este grupo.

Entre los decretos, unos 11²¹³ corresponden a una idea clásica de intervención administrativa: es decir, frente a problemas administrativos se emplean medidas administrativas. Los sectores afectados son tan diversos como la Dirección General de Registro Civil, el sector eléctrico, PETROECUADOR, la red vial, el sector patrimonio cultural y hasta la mismísima Asamblea Constituyente en 2007. Este último caso es sumamente interesante dada la importancia del momento constituyente²¹⁴ y se justifica de la siguiente manera:

...Que la Asamblea Nacional Constituyente se instalará a fines del mes de noviembre de 2007, por lo que la Asamblea Nacional Constituyente corre el riesgo de que por falta de conclusión del edificio, oficinas, equipos de computación y otros implementos no se instale en la fecha señalada para su iniciación; lo cual podría causar una conmoción en el país... Artículo 1 - Declarar el estado de emergencia por la grave conmoción que podría causar la no instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de que procedan a tomar las medidas emergentes para dotar de la infraestructura necesaria, mobiliario, equipos de computación y otros gastos operativos que fueren necesarios... Artículo 3 Los procedimientos necesarios para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios incluidos los de consultoría necesarios para solventar la emergencia se sujetarán a los

²¹² Cartas el Director „Promesas al Agricultor“18 de enero 2006 en el Universo.

²¹³ DE1074 del 2003; DE330 del 2005; DE1202 del 2006; DE1331 del 2006; DE1546 del 2006; DE147 del 2007; DE683 del 2007; DE752 del 2007; DE816 del 2008; DE1064 del 2008; DE1188 del 2008.

²¹⁴ Como explican Conaghan y de la Torre (2008:271) uno de los principales objetivos de Correa era una Asamblea Constituyente con plenos poderes, lo cual logró a partir de diciembre del 2007 Freidenberg (2008:94), a través del mandato popular.

procedimientos contractuales de excepción previstos en la Ley de Contratación Pública y Ley de Consultoría respectivamente.

DE752 del 15 de noviembre del 2007

Luego, en unos 13²¹⁵ decretos a los problemas y técnicas administrativas mencionadas arriba, se le añade la presencia de una catástrofe natural. En este caso, la catástrofe natural se expone como factor que contribuye a los problemas de gestión del sector. Se dista de los casos de *gestión natural* dado que ni se emplean primeros auxilios ni el uso de la fuerza. Entre estos decretos hay varias referencias al sector de agricultura y llama la atención las referencias de nuevo al sector eléctrico, el que se refiere en unos 5 casos. En estos casos la referencia a un fenómeno natural adverso pasa simplemente por los efectos del “estiaje” en el país - como fue el caso en el DS1354 emitido por Lucio Gutiérrez el 5 de febrero del 2004 - sin explicitar cuál ha sido su impacto en la producción.

Por otra parte, hay 4 decretos dentro del grupo *gestión Express* en que se refieren además a una situación de desorden interno²¹⁶. En 3 de estos casos se emplean las medidas frente a problemas de gestión dentro del cuerpo policial en un contexto de creciente inseguridad y por lo tanto se llevan a cabo medidas administrativas para mejorar su infraestructura y equipo. Por lo visto existe un precedente histórico en el país, ya que se encontró un decreto de 1997 en que se declara a la policía en “estado de emergencia”²¹⁷. Además, se encontraron 2 decretos²¹⁸ en que – además de una situación de desorden público - se refiere nuevamente a una situación de catástrofe natural para completar el panorama. En ambos casos, el ámbito de aplicación del decreto es la provincia de Bolívar, una parte del país que ha sufrido históricamente de graves problemas socioeconómicos.

Para resumir, se ha observado una tendencia importante de emplear medidas de gestión frente a situaciones de problemas administrativos, en algunos casos acompañadas de catástrofes naturales, en otros casos acompañadas de desorden interno y, en algunos casos, acompañadas de ambas cosas. Llama la atención cómo se aplican decretos a ciertos sectores específicos y cómo – sobre todo en el caso del

²¹⁵ DE905-A del 2003; DE1354 del 2004; DE1778 del 2004; DE2045-A del 2004; DE2427 del 2004; DE436 del 2005; DE963 del 2005; DE998 del 2005; DE1264-A del 2006; DE153 del 2007; DE188 del 2007; DE525-A del 2007; DE244 del 2010.

²¹⁶ DE89 del 2007; DE675 del 2007; DE761 del 2007; y DE1002 del 2008.

²¹⁷ DE416-A del 27 de junio del 1997.

²¹⁸ DE449 del 2003; DE1047 del 2003.

sector eléctrico – en diferentes momentos del tiempo, como si fuera una respuesta automática a un problema que no se ha podido resolver de otra forma. De todos los decretos, el que quizás más llama la atención es el uso de un decreto de excepción para instaurar la Asamblea Constituyente en 2007 dado que – desde un punto de vista administrativo – ese momento clave para cualquier país se desarrolló en una situación y marco totalmente excepcional.

La preocupación más fuerte que se percibe entre las columnas de opinión en ambos periódicos es el uso de decretos de excepción de tipo “Gestión Express” ²¹⁹. Se refieren a su uso en los sistemas penitenciarios, el sector eléctrico y el sistema vial entre otros. Como explica un columnista: “El gobierno introdujo la modalidad de esas declaraciones en múltiples ámbitos supuestamente para agilizar la movilización de recursos y liberar de la lentitud y maraña burocrática la ejecución de obras, a pesar de que con ellas desvirtuaba la figura constitucional de la emergencia, de carácter excepcional y transitorio”²²⁰. Por una parte, hay quejas por la ineficacia de estas medidas (como en el caso de la represión del crimen mencionado arriba) y por la falta de una solución al largo plazo²²¹. Luego, por otra parece que la falta de transparencia sobre recursos y los contratos celebrados sea el mayor problema. Entonces la preocupación está generalizada aunque la percepción sobre el problema de fondo varía bastante entre los diferentes columnistas.

5.4.3 *Gestión Forzosa*

El siguiente grupo se denomina *gestión forzosa* y la única diferencia que representa con el conglomerado identificado arriba es el uso de la fuerza para apoyar las gestiones administrativas llevadas a cabo. Pensamos que existe una diferencia conceptual importante entre estos dos conglomerados, teniendo en cuenta el peligro que siempre representa el uso de la fuerza y su uso frente a una problemática de tipo

²¹⁹ Editorial „¿Emergencia indefenida“ jueves 5 de junio del 2008 en el Universo; Walter Suprrier Baquerizo „Indefendible“, 8 noviembre 2009 en el Universo; Editorial „Dudas por los helicópteros“, 3 de noviembre 2009 en el Universo; Editorial „Vías destruidas“ 20 de febrero del 2009 en el Universo; Francisco Febres Cordero „El aprendizaje“ 9 de agosto del 2009 en el Universo; Cartas al Director „Pésimas Carreteras“ 26 de febrero del 2010; Cartas al director „Juicio al Fiscal“ 18 de abril 2010; Opinión „Emergencia Social“ 4 de febrero del 2000, Hoy; Opinión „Otra vez los apagones“ 06 de octubre del 2001; Buzón de Lectores „Emergencia y Prioridades“ 11 de junio del 2007, en Hoy; Opinión „Emergencia policial, sin resultados“ 23 de octubre del 2008 en Hoy; Opinión „Abusivos decretos de emergencia“ 25 de noviembre del 2008;

²²⁰ „Emergencia policial, sin resultados“ 23 de octubre del 2008 en Hoy.

²²¹ En este sentido, cabe recordar que uno de los pilares del populismo es la solución directa de los problemas, sin preocuparse por la ley. Sobre el neopopulismo en América Latina ver de la Torre, 1997 y Gratius, 2007.

administrativo. Además, la implementación de cambios administrativos a través de la fuerza y sin la participación de la oposición es más propio de regímenes autoritarios que de los regímenes democráticos (Neuhausser, 1996:636).

Dentro de este grupo, observamos dos tendencias importantes. Por una parte, se encontraron unos 9 decretos²²² en que, frente a problemas administrativos, se emplea el uso de la fuerza y una intervención de tipo administrativo. Llama la atención el hecho de que todos estos decretos se refieran al sector energético: incluyendo el gas, el sector eléctrico y – de forma abrumadora – PETROECUADOR, en unos 6 casos. Sin duda alguna, la importancia estratégica de estos sectores puede explicar por qué se emplea la fuerza para respaldar las medidas tomadas. Además, cabe destacar que estos 9 decretos se emitieron por el presidente Correa.

Luego, se encontraron unos 5 decretos²²³ que comparten las mismas características y añaden además la presencia de desorden interno, la cual habrá llevado a problemas de gestión. Los sectores referidos incluyen – nuevamente - PETROECUADOR, el transporte del gas, la seguridad ciudadana y el sistema penitenciario. Además, se encontró un decreto muy llamativo emitido por Lucio Gutiérrez en abril 2005 que busca hacer valer su decisión de dimitir a los magistrados de la Corte Suprema y reprimir a los manifestantes:

Que existen grupos políticos y sociales interesados en desestabilizar el sistema democrático a través de violentas manifestaciones con posibilidad de desbodar el control de la Fuerza Pública [disturbios internos]... Que el Congreso Nacional mediante Resolución Nº 25-181 de 9 de diciembre del 2004... resolvió declarar cesantes en sus funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que se encontraban en el ejercicio de su cargo y que el H. Congreso Nacional hasta la presente fecha no ha resuelto sobre la cesación de la actual Corte Suprema de Justicia [problemas administrativos].... Art 1. Declarar el estado de emergencia en el Distrito Metropolitano de Quito.... Art 2. Déclarase cesantes los magistrados de la actual Corte Suprema de Justicia [intervención administrativa]...Art 5 Limitar los derechos civiles establecidos en el Art 23 numerales 9,12,13,14,19 de la Constitución Política de la República. Art 6 Disponer que la Fuerza Pública a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, controle y mantenga el orden constituido [fuerza]...

DE2752 emitido el 15 de abril del 2005.

Sin duda alguna representa un decreto de doble naturaleza: administrativa al intentar hacer valer una decisión gubernamental que no se pudo llevar a cabo y represiva al

²²² DE254 del 2007; DE766 del 2007; DE1033 del 2008; DE1348 del 2008; DE1544 del 2009; DE1680 del 2009; DE1838-A del 2009; DE101 del 2009; DE228 del 2010.

²²³ DE2625 del 2002; DE1442 del 2004; DE2752 del 2005; DE82 del 2009; DE807 del 2007.

buscar frenar las protestas suscitadas alrededor de esta decisión con el uso de la fuerza militar. Cabe recordar que este decreto fue el último acto de gobierno que realizó Lucio Gutiérrez, que fue derrocado por las mismas protestas de “los forajidos” que buscaba frenar con estos decretos²²⁴.

En resumidas cuentas, el grupo que denominamos *gestión forzosa* es sumamente interesante ya que se encuentra a medio camino entre *represivo clásico* y *gestión Express*. Nos llama la atención la cantidad de decretos de este tipo emitidos para hacer frente a problemas en el sector energético, especialmente durante el mandato de Correa. Como apunta Freidenberg (2008: 104), los militares han tenido capacidad de veto en Ecuador y por lo tanto Correa tenía que mantener su lealtad y la entrega de la administración de Petroecuador sería prueba de ello. En cualquier caso, deberíamos recordar que el precedente para usar este tipo de decretos es anterior en el tiempo, dado que ya en 2002 encontramos un decreto de este tipo.

Entre aquellas columnas de opinión que se preocupan por los decretos de excepción se hace mención al caso de Petroecuador en varias ocasiones, dado que además implica la intervención militar y porque los decretos ya se volvieron famosos²²⁵. Por lo visto, ése constituye el sub-tipo más escandaloso para la opinión periodística dado que representa un desvío de oficio de los militares, la posibilidad de corrupción y la pérdida de dinero y operatividad en el sector del petróleo. El interés histórico en el petróleo en Ecuador no es tanto por exportaciones sino que para el mercado interno (Verdesoto, 1986:19) Sin duda alguna, las dificultades atravesadas por Petroecuador no son nuevas, ya en 2003 se contemplaba su privatización (Cárdenas Reyes, 2003: 151). Por otra parte, para David Cordero de Inredh²²⁶, la razón de ser de estos decretos es sencilla: los militares son los representantes del Estado en Amazonas y disfrutaban de contratos de colaboración con las petroleras instaladas en esta zona. Además, cuando la Corte Constitucional resuelve que el presidente disfruta de discrecionalidad para hacer esta clase de gestiones, los columnistas se enrabian: “Grave, muy grave, que

²²⁴ Sobre este episodio ver Acosta, 2005.

²²⁵ Cartas al director „Técnicos Petroleros“ viernes 28 de agosto 2009 en el Universo; León Roldós Aguilera „La interpretación constitucional“, 16 de octubre del 2009 en el Universo; Editorial „La verdad“ 15 de junio del 2009, el Universo; Joffre Gampaña Mora „Nueva burla a la constitución“ jueves 12 de febrero del 2009, el Universo; Hernán Pérez Loose „La trituradora“ 23 de noviembre del 2010 en el Universo; Alfredo Pinoargote „Hipocresía y golpismo“ 31 de octubre del 2010, el Universo; Opinión „Petroecuador, emergencias, contratos y silencios“ 14 de julio del 2009 en Hoy; Análisis „Los municipios y la inseguridad“ 14 de diciembre del 2009, en Hoy; Opinión „Estados de excepción desvirtuados y sin resultado“ el 20 de abril del 2009 en Hoy.

²²⁶ Entrevista personal llevada a cabo en Quito, 9 de julio del 2010.

las declaratorias de estados de excepción, situaciones que por su trascendencia aciertan el máximo de prudencia y de responsabilidad, en el Ecuador sean tomados tan a la ligera²²⁷”.

Además, dentro del tipo “gestión forzosa”, a los columnistas de los periódicos consultados también les preocupa aquellos decretos tienen que ver con la lucha contra la delincuencia²²⁸. En algunos casos se exige la declaratoria de un estado de emergencia para hacer frente a la situación de inseguridad y aumento de delitos, pero la opinión más frecuente es que la lucha contra el crimen no pasa por la militarización de partes del país sino por esfuerzos por reducir la corrupción y mejorar la inteligencia policial. Entonces, la queja principal es por la falta de eficacia a largo plazo más que por las implicaciones para el disfrute de los derechos humanos. Entre estas columnas de opinión queda claro que estado de emergencia o excepción es sinónimo con los militares y de ahí la respuesta militar a la delincuencia pasa necesariamente por los decretos de excepción, algo que por lo visto Correa buscaba cambiar.

5.4.4 Represivo Clásico

El primer tipo que se encontró se puede determinar “represivo clásico” ya que reúne las dos características del estado de excepción tal y como se presenta en la teoría y en los estudios histórico-políticos de la región andina: alteración del orden público y el uso de la coerción para volver a la normalidad. De los 103 decretos de excepción declarados por los presidentes ecuatorianos entre 2000 y 2011, 11 corresponden a este tipo. Por lo tanto, se puede afirmar que el “uso tangencial” – por citar al economista Pablo Dávalos²²⁹ - de este tipo de decretos de excepción que se estableció históricamente en Ecuador, continúa en el país hasta el presente momento. A continuación se ofrecen algunos estudios de caso de decretos de tipo represivo clásico para abordar algunos aspectos más cualitativos.

²²⁷ Joffre Gampaña Mora „Nueva burla a la constitución“ jueves 12 de febrero del 2009, el Universo; Cartas al Director „Leer los labios“ 10 de marzo del 2009, en el Universo

²²⁸ Opinión „Seguridad y Policía“ 2 de febrero del 2000 en Hoy; Editorial „Derechos e impunidad“ miércoles 7 de octubre 2009 en el Universo; Cartas al Director „¡Basta ya!“ 5 de noviembre del 2009; David Samaniego Torres „Noviembre comienza bien“, 4 de noviembre del 2009; Cartas al Director „Producto de mentes lúcidas“ 3 de octubre del 2009 en el Universo; Cartas al Director „Penas mucho más duras“, 11 de octubre del 2009 en el Universo; Emilio Palacio „¿Por fin un ministro?“ 30 de diciembre para 2010; Cartas al director „Gracias, Presidente“ 21 de junio del 2010; Cartas al Director „Delincuencia en auge“ 1 de junio del 2010, el Universo; Opinión „Estado de excepción y percepción de seguridad“ 20 de diciembre del 2009, en Hoy; Opinión „Falta una política integral de seguridad“ 3 de enero del 2010 en Hoy.

²²⁹ Entrevista personal llevada a cabo en Quito, 24 de junio del 2010.

Unos 3 decretos corresponden al tipo clásico de desorden interno más el uso de la fuerza²³⁰. Luego, en 1 caso se emplean además medidas de gestión²³¹. Finalmente, hay una importante tendencia – además de referirse a una situación de desorden interno – de referirse a la interrupción de actividades de servicios y sectores económicos como consecuencia, algo que aparece en unos 7 decretos²³². La razón de ser del decreto entonces será para proteger los intereses de los sectores económicos o los servicios públicos²³³. Por ejemplo, en el caso del DE162 emitido por Alfredo Palacio, se afirma:

Que se ha presentado una situación conflictiva provocada con claras consignas vandálicas por grupos interesados en causar el caos, desestabilizado el normal desarrollo de las actividades en las provincias de Sucumbíos y Orellana, mediante la amenaza y eventual toma de pozos y otras instalaciones petroleras, así como ataques a la Fuerza Pública, causando irreparables perjuicios a la economía nacional y poniendo en grave riesgo la seguridad del Estado, lo que configura una grave conmoción interna.... Art 1 Declarar el estado de emergencia en las provincias de Sucumbíos y Orellana...Art 3 Disponer el empleo de la fuerza pública a través de los órganos correspondientes, para establecer las condiciones de seguridad nacional requeridas... Art 6 Cualquier tentativa o comisión de delitos ligados con el sabotaje o la paralización de servicios públicos será sancionado penal y administrativamente, de conformidad con la Constitución Política y la ley...

DSDE162 del 25 de mayo del 2005

En el caso de los decretos de tipo *gestión Express* o *gestión forzosa* se observó una tendencia a aplicarlos decretos a varios sectores económicos. Ahora, en el caso del tipo *represivo clásico*, se ve una tendencia de decretarlos para un territorio específico: en unos 4 casos las medidas se van a aplicar a Sucumbíos y Orellana, en la Amazonía ecuatoriana²³⁴. Resulta interesante la aplicación de los decretos de excepción de tipo represivo en estas provincias, dado que es una zona de población mayoritariamente indígena y donde se encuentran importantes actividades *petroleras*. En 2 de estos casos, se refiere explícitamente a la importancia de mantener las actividades en estos sectores – como se detalla en el ejemplo mencionado arriba - que se han visto interrumpidas por las protestas de los habitantes de la zona. De hecho de los 11

²³⁰ DE1674 del 2000; DE1214 del 2001; DE488 del 2010.

²³¹ DE1056 del 2003

²³² DE575 del 2000; DE162 del 2005; DE426 del 2005; DE1179 del 2006; DE1204 del 2006; DE1269 del 2006; DE770 del 2007.

²³³ En ese sentido, ver Neuhouser, 2006 para una evaluación de la represión de la oposición frente a intereses económicos en el pasado autoritario de Ecuador.

²³⁴ Sobre el uso del estado de emergencia declarado por Noboa frente al levantamiento indígena de enero y febrero 2001, ver Barrera, 2001.

decretos de *tipo represivo*, unos 6 tienen que ver con protestas que afectan el sector petrolero en diferentes partes del país. Una vez más, la importancia estratégica del sector energético se ve entre los decretos de excepción en el caso ecuatoriano.

En resumidas cuentas, el tipo *represivo clásico* es un grupo bastante minoritario en el caso de Ecuador, con tan solo 11 casos. No obstante, estas cifras nos confirman que sí se sigue empleando en el país en el período bajo estudio (2000-2010) para hacer frente a las protestas activas en el país. Un caso muy sonado era el de Dayuma 2007²³⁵, cuando el estado de emergencia se llevó a cabo durante la redacción de la nueva Constitución, provocando debate acerca del uso de la medida²³⁶, llevando al Pleno de la Asamblea emitir una amnistía por los delitos que se hubieran cometido, tanto por civiles como por militares²³⁷.

Entre las columnas de opinión se nota cierto interés por el uso de los decretos presidenciales de excepción de tipo represivo clásico. Por una parte, varios analistas se muestran a favor de la medida, sobre todo cuando se trata de paros que afectan sectores clave para la economía nacional²³⁸. Por otra parte, también se notan unas fuertes críticas acerca de los decretos de tipo represivo clásico en varias columnas de opinión²³⁹. Más específicamente, se percibe una preocupación acerca de la zona amazónica de Orellana y Sucumbíos, donde se decretó una serie de estados de emergencia de tipo represivo frente a paros por campesinos e indígenas quejándose por una falta de atención por parte del Estado²⁴⁰. En un caso, después de decretar el estado de excepción se produjeron dos muertes de indígenas que decidieron seguir bloqueando una carretera en Tena. Frente a esta situación, un columnista comenta lo

²³⁵ Ver el extensivo informe llevado a cabo por Aguirre, 2008 y CEDHU, 2007.

²³⁶ Ver por ejemplo la Carta Abierta (sin fecha) dirigida al Presidente de la República, Asamblea Nacional Constituyente y Partidos Políticos y Ciudadanía en general, firmada por la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), el Servicio Paz y Justicia de Ecuador (SERPAJ) y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH). Disponible en www.inredh.org.

²³⁷ Resolución del Pleno de la Asamblea Constituyente, 14 de marzo del 2008. Disponible en www.constituyente.asambleanacional.gov.ec. Sobre este tema ver también Becker, 2011.

²³⁸ Editorial „¿Hasta cuándo los paros?, jueves 9 de mayo del 2002 en el Universo; Editorial „Salud en alerta“ martes 15 de marzo en el Universo.

²³⁹ Editorial „¡Atropello a la constitución!“ 16 de abril del 2005 en el Universo; Cartas al Director „Orellana y su grito de reivindicación“ 30 de julio del 2010 en el Universo; Cartas al Director „El inolvidable jueves 30“ 5 de octubre del 2010 en el Universo; Opinión „Detener la violencia“ 6 de febrero del 2001 en el Universo; Buzón de lectores „Sobre el estado de emergencia“ 6 de abril del 2006.

²⁴⁰ Dato de entrevista personal con David Cordero de Inredh, llevada a cabo el 9 de julio del 2010 en Quito.

siguiente “su aplicación exige cabeza fría pues, en caso contrario el riesgo es aumentar la conmoción como ha acontecido con el infortunado episodio de ayer.”²⁴¹

El caso que llamó más la atención sin embargo fue el estado de excepción decretado el 30 de septiembre del 2010 para tratar con el abandono de cargo por parte de varios policías²⁴². Sin embargo, lo que más preocupa a la opinión periodística en este caso es la censura que se impuso durante la vigencia del estado de excepción, a pesar de que en el mismo decreto no dice nada al respecto²⁴³. Además, se reflejan las preocupaciones acerca de su extensión en el tiempo y hasta su impacto negativo para el turismo en el país.

Otro importante debate en el marco de los decretos de excepción de tipo *repressivo clásico* se ha girado alrededor de la posibilidad de juzgar a los civiles en cortes militares en el marco de los estados de emergencia. En 2007 un defensor de derechos humanos tomó fotografías durante la vigencia de la medida y fue juzgado por una corte militar. Inredh presentó una demanda de inconstitucionalidad, que ganaron²⁴⁴ y que llevó al cambio en la legislación mencionado al inicio de este capítulo²⁴⁵. Sin duda alguna – aunque sean medidas muy puntuales - los estados de emergencia y de excepción en Ecuador han intensificado crisis existentes, criminalizando movimientos sociales, reduciendo su capacidad de incidir en la política y la formación de leyes y obligándolos a mantenerse en la clandestinidad en momentos importantes²⁴⁶.

²⁴¹ Opinión „Detener la violencia“ 6 de febrero del 2001 en el Universo.

²⁴² Sobre este episodio ver Ortiz, 2011.

²⁴³ Columnistas “La Prensa en La Mira”, jueves 28 de marzo 2002 en el Universo; Editorial “sin sustento legal” 10 de octubre del 2010 en el Universo; Hernán Pérez Loose “Opinión” 19 de octubre del 2010 en el Universo; Editorial “Responsables de un abuso” 20 de octubre del 2010 en el Universo; Hernán Pérez Loose “Excepción sin excepción” 5 de octubre del 2010; Pedro X Valverde Rivera “Indefinida e ininterrumpida” 8 de octubre del 2010, el Universo; Cartas al Director “Perdón y olvido” 12 de octubre del 2010, el Universo; Ricardo Tello Carrión “Secuestrados” 7 de octubre del 2010, el Universo; Opinión “Concluye este día el estado de excepción en Quito” 9 de diciembre del 2010 en Hoy; Opinión “Innecesaria ampliación de estado de excepción” 15 de octubre del 2010 en Hoy; Opinión “Injustificable abuso al amparo de excepción” 13 de octubre del 2010 en Hoy.

²⁴⁴ Dato de entrevista con David Cordero de Inredh, llevada a cabo en Quito, el 9 de julio del 2010.

²⁴⁵ Cabe destacar también que la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, en su sentencia de 4 de julio del 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas) (disponible en www.corteidh.or.cr) también alerta sobre el uso de los tribunales militares en el marco de la Ley de Seguridad en Ecuador.

²⁴⁶ Dato de entrevistas con David Cordero, Eduardo Cumba y Luis Macas, llevadas a cabo en Quito, junio/julio 2010.

5.4.5 Desastre Clásico

Finalmente, existe otro pequeño grupo de 3 decretos²⁴⁷ que se denomina *desastre natural clásico*, dado que se refieren a una situación de desastre natural y primeros auxilios, sin pasar por medidas administrativas. En ese sentido se aproxima más a nuestra conceptualización clásica de lo que sería un estado de excepción declarado por motivo de desastre natural. Dado que representa tan solo 3 casos podríamos pensar más bien que la parte administrativa es implícita en el decreto ya que si no, no podemos explicar por qué hay tantos decretos del tipo *gestión natural*.

Resumiendo

Para resumir, procede destacar la importancia que se le ha dado a los decretos de excepción para gestionar con medidas administrativas las situaciones adversas causadas por los desastres naturales. En la mayoría de los casos se acompañan estas medidas con primeros auxilios y en algunos también con la fuerza. Este tipo de decreto compone casi la mitad del total de los decretos. También se ha demostrado la importancia del conglomerado *gestión Express* en el que se emplean medidas administrativas para intervenir en situaciones de problemas administrativos. Luego, se ha visto una creciente tendencia de emplear decretos que comparten las mismas características que *gestión Express*, añadiendo además el uso de la fuerza, haciendo que sea un grupo tan interesante como lo es problemático. Finalmente, el tipo *represivo clásico* constituye un grupo pequeño pero clave con unos 11 decretos. Se ha destacado además que el grupo *desastre natural clásico* tiene poca relevancia con tan solo 2 decretos y por lo tanto no se puede hablar de una tendencia en ese sentido.

El objetivo principal de este capítulo es responder a la pregunta, ¿cuál ha sido el uso que se le ha dado a los decretos de excepción en el caso ecuatoriano? Por lo tanto se ha buscado identificar grupos más parecidos en términos de sus dos dimensiones clave: el constructo de la excepción y la política de la excepción. No obstante, también se han identificado un uso repetido en ciertos sectores y zonas geográficas, que va más allá de los diferentes tipos y que hace falta mencionar por su evidente importancia contextual.

²⁴⁷ DE3277 del 2002, DE137 del 2003 y DE483 del 2003.

Primero, entre los decretos de tipo *gestión natural* se observan varios casos a través del tiempo en que se refiere a la actividad del volcán Tungurahua. Parecería ser que los decretos de excepción son una respuesta institucionalizada a los problemas causados por un riesgo permanente de tipo natural en el país. Además, se observa una importante tendencia de decretar este tipo de excepción para rehabilitar el sistema vial en todo el país o partes del mismo.

Luego, están todos los decretos que tienen que ver con el sector energético: el agua, el gas, el sector eléctrico y sobre todo PETROECUADOR. En algunos casos los decretos se agrupan en *gestión Express* y en otros en *gestión forzosa*, cuando se encarga la gestión de los mismos a los militares. Entonces, también podríamos decir que en Ecuador – entre otras cosas también - los decretos de excepción han constituido una forma excepcional y a veces agresiva de controlar la gestión del sector energético.

En ese sentido, también es interesante observar una tendencia geográfica en el uso de los 11 decretos de tipo *represivo* clásico: que en unos 4 casos se aplican a las provincias amazónicas de Orellana y Sucumbíos. Estas provincias son llamativas por dos razones: primero, porque han sido sistemáticamente olvidadas por el Estado ecuatoriano; y segundo, porque son provincias petroleras. Por lo tanto, el uso de los decretos de excepción en esta zona se puede seguir viendo en el marco de la gestión agresiva del sector energético, la única diferencia es que en estos casos se emiten los decretos de excepción frente a movilizaciones populares.

Por lo tanto – a nivel más bien cualitativo – se puede identificar importantes tendencias en el uso de los decretos de excepción para gestionar ciertos problemas que constituyen talones de Aquiles para los diferentes gobiernos de Ecuador: el volcán Tungurahua, el sistema vial y – sobre todo – el sector energético. Estos usos confirman la importancia de la medida en el país en cuestión y abren una agenda de investigación muy importante. Aquí – en vez de ofrecer un análisis pormenorizado de estos usos estratégicos – se ha querido aislar los casos para subrayar su importancia en Ecuador, sin perjudicar la visión panorámica que se ofrece acerca del uso de los decretos de excepción en el país.

5.5 ¿ESTILOS DE GOBIERNO, ACCIONES COYUNTURALES O TENDENCIAS EN EL TIEMPO?

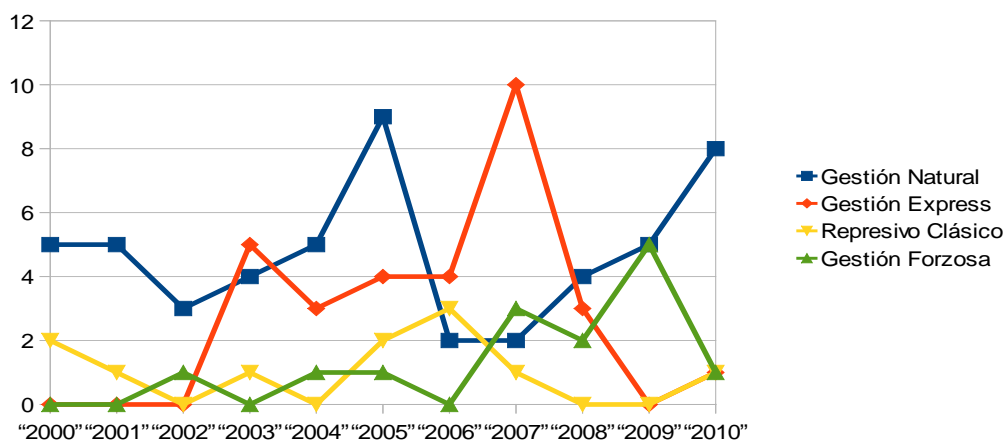
Ahora que se han establecido, analizado y contextualizado los diferentes tipos de decreto de excepción encontrados en el análisis de conglomerados, ahora parece interesante establecer si las tendencias encontradas son tendencias en el tiempo – sin importar el presidente o la coyuntura – o si más bien algún tipo se relaciona más con un momento político o presidente específico. Por lo tanto, se llevó a cabo una serie de pruebas de tipo “chi cuadrado” para variables nominales. Los resultados son muy interesantes:

5.5.1 Coyuntura

Ahora que se han establecido, analizado y contextualizado los diferentes tipos de decreto de excepción encontrados en el análisis de conglomerados, ahora parece interesante establecer si las tendencias encontradas son tendencias que se mantienen en el tiempo – sin importar la coyuntura o el presidente – o si más bien algún tipo se relaciona más con un momento político o presidente específico. Por lo tanto, en el siguiente apartado se analizan los diferentes tipos a través del tiempo y por presidente

El primer paso a la hora de establecer si existe un vínculo entre los diferentes tipos de excepción y una coyuntura política específica es presentar su distribución a través del tiempo. Teniendo en cuenta que se encontraron 1 grupo minoritario (*desastre clásico*), se decidió excluirlo de este paso en el análisis dado que al ser pocos casos forzosamente se tratan de medidas puntuales. Por lo tanto, en el gráfico a continuación se presenta la distribución en el tiempo de los tipos mayoritarios: *gestión natural*, *gestión Express*, *represivo clásico* y *gestión forzosa*.

Gráfico 11: Distribución en el tiempo de los tipos de decreto de excepción *gestión natural* y *represivo clásico*, en el caso ecuatoriano



Fuente: elaboración propia

Los resultados del gráfico son sumamente interesantes; en los cuatro casos se observan importantes picos en el uso; en el caso de *gestión natural* en 2005 y 2010; en el caso de *gestión Express* en 2003 y 2007; *represivo clásico* en 2006; y *gestión forzosa* en 2009. Más que tendencias estables en el tiempo, parecen ser medidas que se usan de vez en cuando y en algunos momentos de manera iterada. Tampoco está claro si se tratan de tipos cuyo uso aumenta o decrece en el tiempo; tendríamos que ver su desarrollo en los próximos 10 años para llegar a una conclusión firme en este sentido.

Para establecer si existe una relación estadística entre el año y el tipo de decreto de excepción, se llevó a cabo una prueba chi cuadrado para dos variables de tipo nominal y se encontró que existe una fuerte relación estadística entre el año y el tipo²⁴⁸. De acuerdo con estos resultados, parte de esta relación se explica por la relación negativa entre *gestión natural* y el año 2007²⁴⁹, por lo tanto podemos afirmar que *gestión natural* tiene una relación negativa con ese año, sugiriendo que los desastres naturales o no existieron o no se priorizan en ese momento. De forma interesante, otra parte de la relación estadística encontrada se explica por la relación positiva entre *gestión Express* y el año 2007²⁵⁰. Por lo tanto, se puede afirmar que en el 2007 el énfasis del gobierno era solucionar problemas puramente administrativos más que problemas provocados por desastres naturales, algo que se podría explicar teniendo en cuenta el gobierno de minoría de Correa y su urgencia de empezar la Revolución Ciudadana²⁵¹. Como explica Freidenberg (2008:95):

Si bien en ese período hubo varios sucesos que violaron el Estado de Derecho y el respeto a la institucionalidad democrática y, más de una vez el Ejecutivo quedó como mediador entre un TSE y un Congreso cada vez menos dialogantes; la ciudadanía apoyó masivamente la manera de resolver los conflictos del presidente Correa.

Uno de los sucesos fue la destitución de unos 57 diputados por el Tribunal Supremo Electoral (Ibid, 96). Luego, se observa otra relación entre categorías que es sumamente interesante: el año 2009 se correlaciona *negativamente* con el tipo *gestión*

²⁴⁸ El p valor era de ,001. La tabla de resultados del análisis se puede encontrar en el Anexo 13.

²⁴⁹ Tipos corregidos -3,0.

²⁵⁰ Tipos corregidos 3,4.

²⁵¹ Sobre el primer año de gobierno de Correa ver Conaghan y de la Torre 2008:273.

*Express*²⁵² y *positivamente* con el tipo *gestión forzosa*²⁵³. Por lo tanto, parece que haya habido un cambio importante entre 2007 y 2009 – bajo el gobierno de Correa cabe destacarse - que los problemas administrativos se resuelven con la fuerza, además que con una intervención administrativa.

Entonces, podemos concluir que hay una fuerte relación estadísticamente significativa entre el año y el tipo de decreto de excepción²⁵⁴. Parecería ser que el uso de los mismos corresponda a momentos puntuales en el tiempo más que una tendencia mantenida en el tiempo. Además, los resultados específicos de *gestión natural*, *gestión Express*, y *gestión forzosa* muestra como en algún momento un tipo se prioriza sobre otro, representando quizás un cambio en el entorno exterior o – más probablemente – un cambio de actuar por parte del gobierno. Por su parte, *represivo clásico* no explica la varianza y por lo tanto se puede afirmar que su uso no se relaciona con un año específico sino que se mantiene estable en el tiempo.

5.5.2 *Presidente*

Ahora que se ha considerado el factor temporal, se va a abordar la posibilidad de un vínculo entre presidente y el tipo de decreto de excepción. Parece lógico que el uso que se le da a los regímenes de excepción dependa de quién está en el gobierno²⁵⁵. Para el constitucionalista Fabián Corral, Ecuador es sumamente presidencialista y el presidente “tiene suficientes poderes sin tener que recurrir a un Estado de Emergencia para enfrentar una situación de crisis”²⁵⁶. Además, hace falta considerar el populismo como un rasgo de los presidentes ecuatorianos a través de la historia (De La Torre, 1997), junto con el autoritarismo, militarismo y personalismo (Alexandre, 1985). Para Freidenberg (2008:105) gran parte de los bajos niveles de gobernabilidad democrática de Ecuador se puede explicar por un “estilo político de las élites”, “rivalidades personales” y “los cálculos estratégicos que privilegiaban los beneficios de los sectores estratégicos.”

²⁵² Tipos corregidos -2,0.

²⁵³ Tipos corregidos 3,7.

²⁵⁴ Cabe destacar que la relación positiva entre el grupo minoritario (desastre clásico) y los años 2002 (tipos corregidos 2,4) y 2003 (tipos corregidos 3,1) también explican parte de la relación global encontrada entre las dos variables.

²⁵⁵ Cabe recordar por ejemplo que la decisión de ejercer violencia frente a los conflictos sociales, fue reflejo de un estilo de gobierno de Febres Cordero (99)

²⁵⁶ Entrevista personal realizada en Quito el 9 de julio del 2010.

A través del estudio exploratorio, se establecieron las frecuencias de los decretos de excepción por cada presidente; ahora bien hace falta matizar estas frecuencias con una apreciación de la naturaleza – o tipo - de los decretos. En este paso del análisis vamos a tener en cuenta todos los tipos encontrados, dado que será interesante establecer si se tratan de una innovación por un presidente en específico. Al llevar a cabo otra prueba de tipo chi cuadrado para dos variables nominales²⁵⁷ se encontró que existe una relación estadísticamente significativa entre las dos variables (p-valor ,001). A continuación se repasan los diferentes presidentes ecuatorianos y se establecen qué relaciones entre categorías explican parte de la relación general encontrada.

Jamal Mahuad Witt es el primer presidente de Ecuador en el periodo bajo estudio, aunque estuvo en el poder durante tan solo 21 días durante este lapso de tiempo. No obstante, en este corto tiempo emitió un decreto de excepción de tipo represivo clásico. La relación entre este presidente y este tipo de decreto, por lo tanto, es muy fuerte ya que los tipos residuos corregidos tienen un valor de 3,0. Cabe recordar que poco después de este decreto de tipo represivo, Witt tuvo que renunciar frente a movilizaciones masivas en Quito en contra de las políticas económicas que había implementado al dolarizar el país²⁵⁸.

Frente a la caída de Mahuad Witt, Gustavo Noboa asumió la presidencia durante 3 años. En este tiempo emitió un total de 17 decretos de excepción, de los cuales 2 fueron de tipo *represivo clásico*, 13 de tipo *gestión natural* y 1 de tipo *gestión forzosa*. Al considerar las relaciones entre las diferentes categorías y este presidente, llaman la atención la fuerte asociación positiva con el tipo *gestión natural*²⁵⁹ y la fuerte asociación negativa con el tipo *gestión Express*²⁶⁰. Por lo tanto, se puede afirmar que el uso que Noboa dio a los decretos de excepción tendía hacia una intervención con medidas administrativas frente a desastres naturales.

Lucio Gutiérrez, quien había participado en las movilizaciones que tumbaron a Mahuad Witt²⁶¹, ganó las elecciones presidenciales de noviembre del 2002 y asumió la presidencia en enero 2003 hasta su renuncia en abril 2005. Prometió un cambio en la política, con el apoyo del Movimiento de Unidad Plurinacional Durante, y se constituyó

²⁵⁷ Ver Anexo 14

²⁵⁸ Sobre este episodio ver Freidenberg, 2008: 9 y Cárdenas Reyes, 2003:138.

²⁵⁹ Tipos residuos corregidos de 2,6

²⁶⁰ Tipos residuos corregidos de 2,7

²⁶¹ Dato de Freidenberg, 2008:74

como presidente de tipo neopopulista para luego llevar a cabo medidas de corte neoliberal (Cárdenas Reyes, 2003:129). Durante sus dos años y tres meses en el gobierno, emitió un total de 26 decretos de excepción, de los cuales 13 eran de tipo *gestión natural*, 8 de tipo *gestión Express*, 2 de tipo *desastre clásico*, 2 de tipo *gestión forzosa* y 1 de tipo *represivo clásico*. Recordemos que uno de los decretos de excepción de tipo *gestión forzosa* llevó a su caída como presidente. Al considerar las estadísticas en relación con Lucio Gutiérrez, no se encontraron relaciones significativas entre él y los diferentes tipos de decreto de excepción. Por lo tanto, se trataría de un presidente ecuatoriano prototípico en su uso de los mismos.

No obstante, es importante resaltar que los ajustes macroeconómicos llevados a cabo durante su gestión no pasaron por los decretos de excepción²⁶². Sin embargo, su mandato en el gobierno se caracteriza por “reiterados atropellos a la institucionalidad política y constitucional” (Acosta, 2005: 43). Estos atropellos incluirían una gestión excluyente de la política económica, la firma de un Tratado de Libre Comercio y prácticas clientelares (Ibid, 54). Nos parece que estos actos son de un estilo político muy discrecional y no tanto una cuestión de poderes emergencia y mucho menos “decretos de excepción”, tal y como se conceptualizan aquí.

Alfredo Palacio – quien había sido vicepresidente bajo el gobierno de Gutiérrez – le reemplazó en el poder en abril 2005. Gobernó hasta mediados de enero del 2007 y durante este tiempo emitió un total de 20 decretos de excepción, de los cuales 8 eran de tipo *gestión Express*, 7 de tipo *gestión natural* y 5 de tipo *represivo clásico*. Al examinar las estadísticas en su caso, la relación más fuerte es la que tiene con el tipo represivo clásico²⁶³. Por lo tanto, se puede afirmar que el uso característico que le dio a los decretos de excepción era para reprimir disturbios internos.

Finalmente, Rafael Correa inauguró su proyecto de la Revolución Ciudadana²⁶⁴ en enero 2007, cuando asumió la presidencia de Ecuador. Durante sus 4 años en el poder en el periodo bajo estudio emitió un total de 46 decretos de excepción, de los cuales 19 fueron de tipo *gestión natural*, 14 de tipo *gestión Express*, 11 de tipo *gestión forzosa* y 2 de tipo *represivo clásico*. Al analizar las estadísticas relacionadas con Correa, la relación que más explica la relación global es la que existe con el tipo

²⁶² Sobre estos ajustes – como el congelamiento de salarios públicos y la suspensión de préstamos por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - ver Cárdenas Reyes, 2003.

²⁶³ Tipos residuos corregidos de 2,5.

²⁶⁴ De acuerdo con Ramírez (2010:84) el gobierno de Correa se define como el gobierno de la revolución ciudadana.

*gestión forzosa*²⁶⁵. Sin duda alguna el número de decretos de este tipo que emite Correa es muy alto en comparación con los otros presidentes. No obstante, cabe recordar que el tipo *gestión Express* se vincula estrechamente con 2007, es decir su primer año de gobierno pero luego su uso se reduce, dando lugar a más decretos de tipo *gestión forzosa*.

Por lo tanto, parece haber un desarrollo importante en ese sentido durante el gobierno de Correa, pasando por una creciente importancia del uso de la fuerza para resolver problemas administrativos. De forma interesante, cabe destacar que en 2009 Correa ganó las elecciones pero tuvo una serie de desencuentros sobre diferentes actores sociales – notablemente el movimiento indígena – alrededor de proyectos relacionados con recursos naturales (Ramírez 2010:98) Para el constitucionalista Fabián Corral, el presidente Correa sería la expresión máxima del histórico caudillismo ecuatoriano²⁶⁶ y para varios autores ejerce una forma de gobernar populista²⁶⁷.

Para concluir, queda patente que el uso de todos los tipos de decretos de excepción en el caso ecuatoriano está sumamente ligado al contexto y al gobierno en el poder.

5.6 CONCLUSIONES

La pregunta de investigación a la que se ha querido contestar en este capítulo es la siguiente: ¿cuál ha sido el uso que se le ha dado a los decretos de excepción de excepción en Ecuador? Se entiende a los decretos de excepción como *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*.

En primer lugar, se describieron los regímenes de excepción disponibles en la normativa ecuatoriana: el “estado de emergencia” de la constitución de 1998; y el “estado de excepción” de la constitución de 2008. En términos de los antecedentes en el periodo previo al año 2000 (el inicio del periodo bajo estudio aquí), se estableció que ha habido un uso muy amplio de los decretos de excepción para hacer frente a varias circunstancias desde las causas establecidas por la constitución (la conmoción interna,

²⁶⁵ Tipos residuos corregidos de 3,0.

²⁶⁶ Dato de entrevista personal en Quito, 9 de julio del 2010.

²⁶⁷ Ver por ejemplo Conaghan y de la Torre, 2008.

desorden público, catástrofe natural y la agresión externa) hasta al contrabando, la crisis económica y el mal funcionamiento de los servicios públicos. Resulta curioso además que con el tiempo, hubo una tendencia decreciente de decretarlos por cuestiones de orden público (concentrados mayoritariamente en la zona amazónica) y una tendencia creciente por decretarlos para ofrecer recursos a instituciones atravesando dificultades por cuestiones económicas o desastres naturales.

Luego, se identificaron unos 110 decretos de estado de excepción²⁶⁸ emitidos por los presidentes de Ecuador en el periodo 2000-2010. Como ya se ha destacado, en términos netos, se encontraron referencias a un total de 120 decretos presidenciales de excepción en el período bajo estudio. Sin embargo, se encontraron varios casos en que había una referencia a algún decreto de excepción en otra norma o decreto, que luego no se podían encontrar en los Registros Oficiales²⁶⁹. Entonces, en este estudio se analizan los 110 decretos que sí se podían encontrar en su totalidad y lo tomamos como el universo de decretos para Ecuador, teniendo la aparente dificultad. De estos 110 decretos, 83 emplean la nomenclatura “estado de emergencia”, 22 “estado de excepción” y 5 “emergencia” o “en emergencia”. En el caso de Ecuador, se nota una tendencia creciente en el tiempo, desde 7 decretos en 2000 hasta 11 en 2010. Además, se observa un pico en 2007, el primer año de la presidencia de Rafael Correa y su proyecto de la “Revolución Ciudadana”.

A nivel formal, cabe destacar que se refirió a los regímenes de excepción constitucionales (de 1998 o 2008) en 109 casos. En 2 casos se declara un “estado de emergencia” (la nomenclatura del régimen de excepción contemplado en la constitución de 1998), se identifica una situación como excepcional y se establecen unas medidas extraordinarias como respuesta a la misma; pero, en estos decretos no hay referencia *explícita* al régimen de excepción constitucional. A estos decretos se los podría denominar estados de excepción “para-legales” pero son un porcentaje muy pequeño del universo de decretos de excepción en el caso de Ecuador. Por otra parte, cabe destacar que en la gran mayoría de los decretos (81 casos) no se estableció un

²⁶⁸ Se llevó a cabo una búsqueda de los Registros Oficiales de acuerdo con las mismas palabras referidas en los regímenes de excepción establecidas en la constitución de 1998 (“estado de emergencia”); y la constitución de 2008 (“estado de excepción”). Se encontraron unos 53 decretos con la nomenclatura “emergencia”; unos 10 con la nomenclatura “desastre”; y unos 2 con la nomenclatura estado de sitio. No se encontró ninguno con la nomenclatura “estado de excepción”.

²⁶⁹ DE435 del 2000; DE1806 del 2001; DE1811 del 2001; DE3369 del 2002; DE784 del 2003, DE1424 del 2004; DE2713 del 2005; DE165 del 2005, DE420 del 2005, DE1130 del 2006. Parece ser que algunos de los decretos de excepción nunca llegaron a publicarse (dato de entrevista personal con David Cordero, Quito, 9 de julio del 2010).

límite temporal, algo que pone en jaque la conceptualización clásica de los regímenes de excepción como una medida delimitada en el tiempo. Además, se encontraron varias prórrogas de decretos de excepción, confirmando una tendencia de extenderse en el tiempo²⁷⁰. Finalmente, se puede afirmar que los casos encontrados en Ecuador cuestionan la suposición que las declaratorias de emergencia se aplican a un territorio, dado que una mitad (52 casos) se aplican a un territorio y la otra mitad (50 casos) se aplican a un sector económico o social. Este hecho concuerda con su régimen de excepción contemplado en la constitución de 1998 y nos hace repensar este aspecto de los regímenes de excepción en la teoría.

Seguido, se ofrecieron estadísticas acerca de las diferentes situaciones referidas en los decretos en el marco del constructo de la excepción. A raíz de los resultados llama la atención el protagonismo de la interrupción de actividades económicas o servicios públicos (76 casos) y – en menor medida – los fenómenos naturales adversos (51 casos) y mala gestión (49 casos). Mientras que los disturbios internos no tienen un peso muy importante (11 casos), sí se refieren en más decretos que otras situaciones tales como la contaminación, la tensión social, la inseguridad o problemas con la implementación de planes o proyectos ya existentes.

Por otra parte, los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas también son muy llamativos. Los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas son muy llamativos. Por una parte, se observa una gran tendencia de emplear procedimientos administrativos y presupuestales extraordinarios (70 casos) e intervención en la gestión de un sector o servicio (54 casos), lo cual concordaría con la tradición populista y la democracia directa en Ecuador²⁷¹. Por otra parte, se observan pocas referencias a ayuda humanitaria y sanitaria (11 y 9 casos, respectivamente). Aunque se suspenden derechos en relativamente pocos casos (14), se observa una importante tendencia de emplear la fuerza (37 casos) y las Fuerzas Armadas²⁷² (35 casos).

²⁷⁰ Ver por ejemplo el DE1718 del 3 de agosto del 2006, el DE436 del 24 de octubre del 2005, el DE1331 del 5 de junio del 2006, el DE1368-A del 5 de mayo del 2006, el DE1032 del 18 de abril del 2008, el DE1115 del 29 de mayo del 2008, el DE1118 del 30 de mayo 2008 o el DE167 del 30 de noviembre del 2009.

²⁷¹ Sobre este tema ver de la Torre, 1997.

²⁷² De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, en su sentencia de 4 de julio del 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas) - disponible en www.corteidh.or.cr – el uso de las Fuerzas Armadas en las tareas de mantener el orden público deberían limitarse.

Después de haber llevado a cabo el análisis exploratorio, más pormenorizado, se buscó ganar más capacidad analítica al buscar perfiles parecidos entre los decretos. Por lo tanto, se emplearon las variables agrupadas de constructo y medidas, con 3 variables en cada dimensión. En primer lugar, se llevó a cabo una serie de pruebas de correlación para ver si las relaciones esperadas de acuerdo con la teoría se cumplían. Se observó que en el caso de Ecuador en términos generales era así pero que las relaciones no lo eran al 100%. Por lo tanto, se llevó a cabo una prueba de conglomerados para establecer perfiles de casos más parecidos y más diferentes entre sí.

A raíz de este análisis se encontraron 5 perfiles. El perfil más importante en términos numéricos se denominó *gestión natural* con unos 48 casos. También se observó un peso importante del tipo *gestión Express*, con unos 28 casos. Finalmente, se encontró un conglomerado muy interesante de unos 14 casos que se denominó *gestión forzosa* y un conglomerado interesante pero menos numeroso de unos 11 casos que corresponde al tipo *represivo clásico*. Se encontró además un pequeño grupo de 2 casos a que se le denomina *desastre clásico* pero al ser pocos casos dejan de tener relevancia en el caso ecuatoriano. Después de haber identificado los 5 perfiles se realizó un análisis de cada uno, buscando comprender mejor de qué se trataban y las pequeñas diferencias dentro de los grupos.

A raíz del análisis pormenorizado, destacó una importante observación: se identificaron varias tendencias en el uso de los decretos de excepción para gestionar problemas complicados que han constituido retos para los diferentes gobiernos de Ecuador: el volcán Tungurahua, el sistema vial y – sobre todo – el sector energético. Estos usos confirman la importancia de la medida en el país en cuestión y abren una agenda de investigación muy importante. Aquí – en vez de ofrecer un análisis pormenorizado de estos usos estratégicos – se ha querido aislar los casos para subrayar su importancia en Ecuador, sin perjudicar la visión panorámica que se ofrece acerca del uso de los decretos de excepción en el país.

Finalmente, se buscó comprender si estos perfiles se reparten en el tiempo o si más bien remiten a un contexto o presidente específico. En términos generales, hay una relación fuerte tanto entre el año y el conglomerado como entre el presidente y el conglomerado. Más específicamente, las relaciones más importantes establecidas son las siguientes:

Represivo Clásico se correlaciona positivamente con el año 2006²⁷³, el año antes de que Correa llegara al poder. Además, existe una relación positiva significativa entre el tipo *represivo clásico* y Alfredo Palacio²⁷⁴ por una parte y con Jamail Mahuad Witt²⁷⁵ por otra.

Gestión Natural se correlaciona negativamente con el año 2007²⁷⁶. Quizás sea porque durante ese año Correa emitió muchos decretos de tipo *Gestión Express*. Por otra parte, existe una relación positiva significativa entre *gestión natural* y Gustavo Noboa²⁷⁷.

Gestión forzosa se correlaciona positivamente con el año 2009²⁷⁸, justo después de la entrada en vigor de la nueva Constitución Política del Estado. De la misma forma, existe una relación positiva significativa entre *gestión forzosa* y Rafael Correa²⁷⁹.

Desastre Natural se correlaciona positivamente con los años 2002 y 2003²⁸⁰. Este resultado en sí no es muy significativa dado el uso muy reducido de *Desastre Natural* en el tiempo. Por otra parte, no existe una relación entre significativa entre ningún presidente y este conglomerado.

Finalmente, *gestión Express* se correlaciona positivamente con el año 2007²⁸¹ y negativamente con el año 2009²⁸². Este hecho quizás represente un cambio en la estrategia de gobierno de Rafael Correa, que para 2007 buscó hacer cambios administrativos importantes sin la fuerza pero que en 2009 ya estaba haciendo lo mismo pero ahora a través de la fuerza. Por otra parte, existe una relación negativa significativa entre *gestión Express* y Gustavo Noboa²⁸³.

Para resumir, podemos decir que la clave para nuestra interpretación del uso de los *decretos de excepción* en el caso de Ecuador es la gestión para hacer frente a problemas administrativos, a veces acompañada de la fuerza y a veces acompañada

²⁷³ Residuos corregidos de 2,3.

²⁷⁴ Tipos corregidos 2,4.

²⁷⁵ Tipos corregidos 2,9.

²⁷⁶ Residuos corregidos de -3,0.

²⁷⁷ Tipos corregidos 2,5.

²⁷⁸ Residuos corregidos de 3,5.

²⁷⁹ Tipos corregidos 2,8.

²⁸⁰ Residuos corregidos de 3,4 y 2,1 respectivamente

²⁸¹ Residuos corregidos de 3,5.

²⁸² Residuos corregidos de -2,0.

²⁸³ Tipos corregidos -2,7.

de los primeros auxilios. Esta tendencia tiene raíces en la historia del país, dado el giro del tipo *represivo clásico* a otros tipos más vinculados a sectores económicos que se dio lugar antes del 2000. En el periodo bajo estudio, el tipo que más nos ha llamado la atención es el conglomerado *gestión forzosa*, dado que representa un tipo a mitad de camino entre *gestión Express* y *represivo clásico*, constituyendo una amenaza singular para la gobernabilidad democrática.

*“Se suspenden cuatro derechos y entran las fuerzas armadas...¿Qué ocurre en medio de eso?
Puede ocurrir cualquier cosa, sinceramente.”*
Entrevista personal con el abogado Carlos Rivera en Lima, abril 2007.

*“Claro, el Estado de Emergencia no incluye todas las áreas de movilización de los nativos...
sino específicamente aquellas en las que hay ductos de petróleo y de gas e importantes
concesiones de transnacionales.”*
Javier Diez Canseco “¿Muerto el perro, muerta la rabia”, publicada en el periódico La República
11 de mayo del 2009.

“Que, es necesario la presencia de la Policía Nacional del Perú en la zona del Frente Policial
Huallaga para permitir un esfuerzo sostenido y permanente de las operaciones contraterroristas
e interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas... Declárase el Estado de Emergencia...”
DS N° 055-2010-PCM firmado por el presidente Alan García Pérez el 14 de mayo del 2010

6. EL CASO DE PERÚ

El objeto de estudio de esta tesis son los “decretos de excepción”, es decir *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*. Un decreto de excepción no es simplemente la activación del régimen de excepción tal cual aparece en la constitución o en una ley; más bien, es el mecanismo que buscará el presidente para justificar la declaración de emergencia y las medidas empleadas, junto con otras normas legales y un grado de improvisación.

Mientras que los estudios existentes sobre los regímenes de excepción han adoptado una perspectiva más bien jurídica o normativa, la naturaleza de presente estudio es netamente *política*. En este sentido, más que las características formales de un decreto que invoca un régimen de excepción, lo que nos interesa es el contenido conceptual de dicho decreto, o sea el constructo de la excepción (la situación que se define como excepcional) y la política de la excepción (las medidas que se emplean en su nombre). Estas dos dimensiones son la clave de nuestro análisis.

En este capítulo se busca identificar la naturaleza y el uso de los decretos de excepción en el caso de Perú, durante el periodo 2000-2010. A tales efectos se llevan a cabo los siguientes análisis: en primer lugar, se describe el marco legal de los estados de excepción en el caso de Perú en el periodo bajo estudio; segundo, se presentan en términos generales los resultados del análisis de contenidos de los decretos de excepción; tercero – el paso clave - se buscan perfiles o tipos naturales entre los decretos de estado de excepción a través de un análisis de conglomerados, identificando casos más parecidos y ofreciendo algunos casos emblemáticos de cada

tipo; cuarto, se contextualizan los diferentes tipos establecidos; y finalmente, se busca identificar cómo los decretos de excepción se han construido en el discurso público de Perú, durante la última década.

En cada paso el análisis se concentra en las dos dimensiones clave de los decretos de excepción, desde un punto de vista político, es decir el constructo y la política de la excepción y no en sus elementos formales. Para concluir este capítulo, se ofrecerán algunas conclusiones acerca de la concordancia entre marco legal, uso real, y percepción pública de los estados de excepción en Perú durante el periodo 2000-2010.

6.1 EL MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO

Como se ha planteado en el capítulo teórico de este estudio, para poder hablar de un “decreto de excepción”, es necesario que el decreto se refiera – explícita o implícitamente - a un régimen de excepción previamente establecido en la ley o en la constitución, aunque el resultado final no sea exactamente igual que el contemplado en el marco normativo. Por lo tanto, en este apartado se describen los mecanismos legales y constitucionales que se enmarcan como estado o régimen de excepción, vigentes en Perú durante el periodo bajo estudio (2000-2010). En el caso de Perú, la constitución vigente durante este periodo es la de 1993, que establece dos regímenes de excepción: el “estado de emergencia” y el “estado de sitio”. En el periodo bajo estudio no hay ninguna ley que establezca un régimen de excepción, como en el caso de Ecuador y en contraste con el de Bolivia. Más que sus elementos formales, nos interesa el planteamiento político de estos regímenes de excepción, es decir el constructo de la excepción (bajo qué circunstancias se puede declarar) y la política de la excepción (las medidas que se pueden emplear).

6.1.1 *El “estado de emergencia” y el “estado de sitio” de la constitución de 1993*

Al llegar la transición a la democracia en 1979, se puede afirmar que Perú ya tenía una tendencia histórica hacia el uso de medidas de excepción. La posibilidad de suspender las garantías ciudadanas se incluyó en varias constituciones tempranas, tales como la de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867. (Gargarella, 2005:132). La de 1860 marcó una pauta en el constitucionalismo peruano, por el hecho de que reforzaba los poderes del presidente Castilla, que había suprimido la constitución de

1856 por ser incapaz de hacer frente a los riesgos que el país enfrentaba. (Ibid, 2005: 109).

Sin embargo, fue la constitución de 1933, vigente hasta el 28 de julio de 1980, la que resulta la referencia más cercana para el constitucionalismo peruano con la institución de “suspensión de garantías constitucionales” en su artículo 70. En ese momento el “estado de emergencia” no existía como tal, hasta que en 1972, la represión de un fuerte movimiento estudiantil en Puno se clasificó así. (García Sayán, 1987: 280). De hecho, en los años de la transición entre 1978 y 1979, se dictó el estado de emergencia en 6 ocasiones²⁸⁴, para poner fin a paros y huelgas de diferentes sindicatos. Como indica la Comisión de la Verdad: “[la] suspensión de garantías individuales y declaración de estado de emergencia... marcan [una] incongruencia con [el] proceso [de] transferencia [de] poder a los civiles.” (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003a:24).

Con este bagaje histórico, en la constitución de 1979 se incorporó dos regímenes de excepción. Según Loveman, la presencia de mecanismos de Excepción extensos y poco claros en las constituciones de las nuevas democracias tendrá que ver con la influencia de los militares en el momento de la transición. (Loveman 97:375). De hecho, en el caso peruano, los militares afirmaron públicamente el día 22 de julio 1978 que querían que la Asamblea Constituyente siguiera sus pautas, lo cual produjo una oleada de protestas. Parece que se salieron con la suya, ya que el constituyente Javier Alva Orlandini declaró más adelante, en el mismo año, que la constitución es “la dama de compañía del gobierno militar.” (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2005a:21) De ahí las medidas excepcionales incluidas en la constitución, como explica García Sayán: “Parecería que el régimen militar habría tenido algo que ver en la redacción que se dio a los dispositivos referidos a las situaciones de excepción.” (García Sayán 1987:281)²⁸⁵.

La constitución de 1979 en su artículo no. 231 establecía dos posibles regímenes de excepción: “el estado de emergencia” y “el estado de sitio”. Estos dos mecanismos son la base de los regímenes de excepción establecidos en la constitución de 1993 en su artículo 137²⁸⁶. A continuación se describen estos dos mecanismos de acuerdo con

²⁸⁴ Mayo y agosto 1978, enero, marzo, junio, agosto 1979.

²⁸⁵ Sobre los militares y la constitución de 1979 ver Rubio Correa (1989)

²⁸⁶ La única diferencia tiene que ver con la cuestión de suspensión de derechos en vez de garantías, una discusión que se suscitó en Perú (ver García Sayán, 1989 y Opinión Consultiva OC-9/87 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

las dos dimensiones clave de este estudio: el constructo de la excepción y la política de la excepción.

El estado de emergencia

En cuanto al constructo de la excepción, se establece como situación excepcional las siguientes circunstancias: “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. Estas circunstancias nos remiten a la idea de la “amenaza excepcional” del constitucionalismo y son bastante ambiguas, pudiendo interpretarse como disturbios internos, catástrofe natural y cualquier situación social o económica que afecte al país. En cuanto a la política de la excepción, se establece la restricción de cuatro derechos²⁸⁷ y la posibilidad de entregar el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. Más allá de estas medidas de tipo represivo, la constitución no dice nada. En ese sentido, es un mecanismo altamente ambiguo y que ofrece amplio lugar para discreción por parte del presidente²⁸⁸.

El estado de sitio

Por otra parte, el “estado de sitio” se puede declarar “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan”, y por lo tanto el constructo de la excepción contemplado se vincula fuertemente con la guerra. En términos de la política de excepción, hay una contemplación implícita de una importante suspensión de los derechos humanos dado que se dispone que en el decreto haya “mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende”. De la misma forma que el “estado de emergencia”, el “estado de sitio” es un mecanismo bastante ambiguo tanto en términos del constructo de la excepción como en términos de la política de la excepción.

Finalmente, cabe resaltar que – además de estos mecanismos de acomodación constitucional - el presidente de Perú también tiene poderes legislativos de urgencia. De acuerdo con el artículo 118 de la constitución de 1993, el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de declarar decretos con la fuerza de ley en materia financiera o económica. Ya en la constitución de 1979 el presidente podía tomar

²⁸⁷ Los derechos son los siguientes: a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del Artículo 2º y en el inciso 24, apartado f de la Constitución de 1993.

²⁸⁸ Recojo la opinión de Carlos Rivera en nuestra entrevista en Lima, abril 2007.

medidas extraordinarias en materia económica o por seguridad nacional (Colomer Viadel, 1990:123). De acuerdo con los cálculos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005:41) entre 1994 y 2001 se emitieron unos 748 decretos de urgencia.

6.1.2 Desarrollos normativos relativos a los regímenes de excepción

Aunque – como ya se ha mencionado – en Perú en el periodo bajo estudio no hay un régimen de excepción contemplado en la legislación ordinaria, ha habido desarrollos normativos en varias leyes que tienen un impacto directo sobre el mecanismo específico “estado de emergencia”, sobre todo en la cuestión del papel de las Fuerzas Armadas, las normas de contratación y los desastres naturales. A continuación se exponen dichos cambios.

Papel de las Fuerzas del Orden

En el periodo bajo estudio se han dado unos cambios normativos acerca del papel de las fuerzas del orden en el marco de los “estados de emergencia”. Primero, en 2004 se dio un avance importante cuando el Tribunal Constitucional resolvió que los delitos cometidos por los militares y policías en zonas declaradas bajo estado de emergencia no podían juzgarse en los tribunales militares si había civiles involucrados²⁸⁹. Sin embargo, en 2007 La Ley 29166 volvió a ampliar la jurisdicción de los tribunales militares, frente a quejas de que una preocupación por los derechos humanos obstaculizaba los esfuerzos de la lucha contrainsurgente (Jaskoski, 2011:13).

También ha habido un importante desarrollo en cuanto al papel de las fuerzas armadas fuera del marco del “estado de emergencia”, reflejando el importante vínculo entre el régimen de excepción y la participación de los militares a la hora de mantener el orden interno. Primero, el DS DS024-2005 DE/SG se emitió en 2005 para modificar la Ley 25410, sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en emergencia. Dice que si una situación sobrepasa los límites de la policía o existen actos de terrorismo es posible autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas para apoyar realizando tareas tales como resguardar puntos estratégicos pero no acciones como la detención de ciudadanos. Inclusive se contempla la posibilidad de pedir la intervención directamente a las Fuerzas Armadas y luego pedir un permiso ex post al

²⁸⁹ Dato de Jaskoski, 2011: 8.

Ministro del Interior. Luego, en el mismo marco, el DS007-2008-DE, firmado el 26 de abril del 2008, busca dotar este procedimiento “de mayor celeridad” y reitera que finalmente es el presidente quien debería firmar el Decreto Supremo ordenando la intervención de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, en el mismo periodo²⁹⁰ se aprobó la Ley 29472 “Ley que regula la intervención de las fuerzas armadas y de la policía nacional del Perú en el levantamiento de cadáveres en zonas declaradas en estado de emergencia”. En su artículo 2, se establece que se incorporará al final del numeral 2 del artículo 195 del Código Procesal Penal del 2004 la siguiente medida: que excepcionalmente, en zonas declaradas en Estado de Emergencia, las Fuerzas Armadas o policía nacional cuando circunstancias impidan presencia de fiscal, pueden levantar cadáveres de miembros de las Fuerzas Armadas o policía nacional con tal de entregarlos dentro de 24 horas al representante del Ministerio Público. Sin duda alguna aumenta el poder que ostentan las fuerzas del orden en Perú en zonas declaradas bajo el Estado de Emergencia.

Estos desarrollos normativos son importantes porque aunque no cambian *directamente* el “estado de emergencia” establecido en la constitución de 1993, sí afectan al marco del mismo de una forma *indirecta*. Las normas referidas arriba subrayan el protagonismo de los militares bajo esta figura en el caso peruano, dado que se hace legislación aparte para tratar su intervención de apoyo en otros casos en comparado con su intervención de protagonista en zonas declaradas en “estado de emergencia”. Esta diferencia no queda tan clara por ejemplo en el caso boliviano. Además, se observa un aumento en la discreción de la que disfrutaban los militares en estas zonas, con la Ley 29472 del 2009.

Desastres Naturales

Por otra parte, ha habido varios desarrollos importantes en cuanto a la gestión de desastres naturales en leyes y normas que – no obstante – se vinculan directamente con el “estado de emergencia” contemplado en la constitución de 1993. Ya se ha visto que en el artículo 137 de la constitución se refiere a “catástrofes” y nada más. Sin embargo, en varias normas emitidas durante el periodo se vincula el “estado de emergencia” con el Decreto Ley 19338, Ley del Sistema de Defensa Civil del 28 de marzo del 1972. La idea es ofrecer ayuda de emergencia a poblaciones afectadas con

²⁹⁰ El 13 de diciembre del 2009

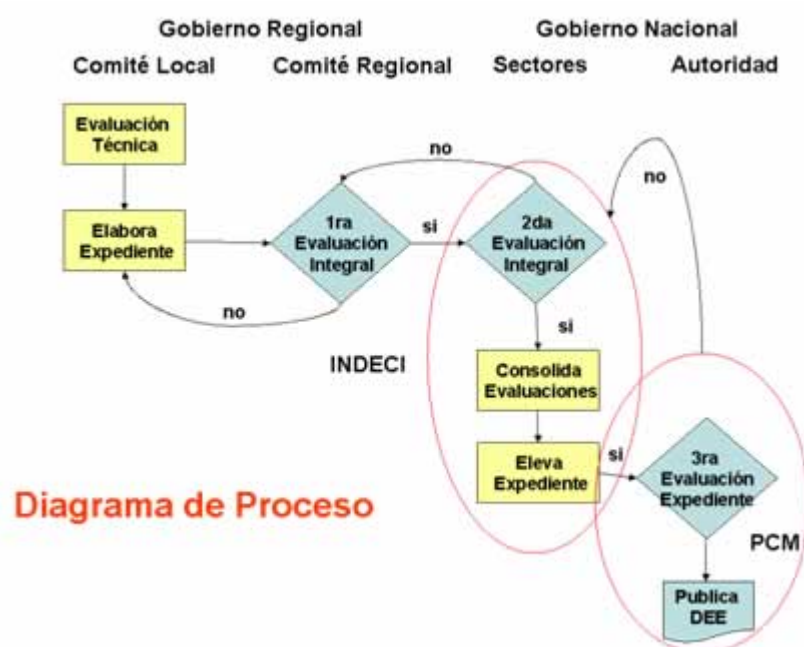
medidas como techo, abrigo, alimento y recuperación de servicios sociales básicos (Art 6, c del Decreto Ley 19338).

Primero, a través del DS024-2001-PCM se crea la Comisión Nacional de Emergencia por razón de desastres naturales. La idea es atender a desastres naturales ya existentes y futuros, coordinando con diferentes sectores, públicos y privados. Además, se propone supervisar los trabajos en zonas declaradas en estado de emergencia, vinculándose directamente con la cláusula 137 de la constitución de 1993. La comisión es integrada por el presidente de la República, varios ministros y un representante del sector privado. De su parte, el Instituto Nacional de Defensa Civil es Secretaría Ejecutiva. Las acciones de esta Comisión consisten en evaluar y aprobar recomendaciones, como es el caso de la CONARADE en Bolivia. Este decreto se emitió el 9 de marzo del 2001 por el presidente interino, Valentín Paniagua.

En el periodo bajo estudio se siguen estableciendo comisiones relacionadas con la atención de desastres. Por ejemplo, en 2002, a través del DS 081-2002-PCM se crea la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, para coordinar el uso adecuado de recursos. Luego, en 2007 se aprobó la Resolución de Controlaría N° 272-2007-CG para el Ejercicio del Control Preventivo del Sistema Nacional de Control ante una declaración de estado de emergencia por catástrofe. El objetivo establecido es aumentar la transparencia aunque no interfieren directamente, una vez más se opera a través de recomendaciones. El tipo de ámbitos cubiertos incluyen la distribución de bienes, la verificación de infraestructura y la contratación de servicios, a través de una modalidad de veedurías. Cuando se declara un “estado de emergencia” por catástrofe, el Controlador General inicia actividades de acción de control preventivo, estableciendo un equipo de veeduría en cada zona. La idea principal es que identifiquen hechos que pudieran afectar transparencia de gestión, presentando un informe con las quejas y denuncias por parte de los pobladores afectados.

Luego, en el DS N° 058-2001-PCM (del 2001) y el DS N° 069-2005-PCM (2005), se establecen los procedimientos para la declaratoria de un “estado de emergencia” por razones de catástrofe natural, en ambos casos refiriéndose al artículo 137 de la constitución de 1993. El gráfico a continuación resume estos procedimientos de carácter técnico y legal:

Figura 9: Procedimiento para Solicitar Declaratoria de Estado de Emergencia por Motivos de Catástrofe Natural en Perú



Fuente: figura tomada de Instituto de Defensa Civil de Perú, www.indeci.gob.pe

Finalmente, en 2007 y 2008 se aprueban una serie de normas que regulan aspectos específicos de la atención humanitaria en casos de estado de emergencia declarado por desastre natural. Por ejemplo, se facilita el trabajo a bomberos voluntarios (DS 017-2007-TR), se reglamenta el despacho de mercancías para ayuda humanitaria (Ley 29077), se establecen criterios para organizar los almacenes de defensa civil para ofrecer ayuda humanitaria en casos de desastres (DS 031-2008-PCM). Como se verá adelante, sin duda alguna estos desarrollos normativos tendrán que ver con el terremoto devastador que se produjo en Pisco en 2007.

Para resumir, se aprecian unos importantes desarrollos en la legislación peruana acerca de la atención de catástrofes naturales. Mientras que estos desarrollos no constituyen un régimen de excepción como tal, sí afectan directamente el marco muy reducido para las catástrofes naturales establecidas en el régimen de excepción con la nomenclatura “estado de emergencia” previsto en el artículo 137 de la constitución de 1993.

Exoneraciones

El decreto Ley N° 19338 de 28 de marzo de 1972, contempla la posibilidad de “exoneraciones” durante un estado de emergencia, en su segunda disposición final. De la misma forma, en el DS 058-2001-PCM, en su artículo 1 se da por sentado la exoneración de procesos de selección en virtud del estado de emergencia y en el marco del Texto Unico Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PCM y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2001-PCM. Sin embargo, ya en el DS 069-2005-PCM no hace ningún comentario acerca de esta posibilidad. La razón por ese cambio se encuentra en el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado del 2004, que en su artículo 22 crea una nueva figura, la “Situación de Emergencia” en que “la Entidad queda exonerada de la tramitación de expediente administrativo y podrá ordenar la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida...”

Para que el cambio del 2004 quedó plasmado en la normativa peruano, algo que el INDECI enfatiza en su página web. Por lo tanto la “Situación de Emergencia” debería entenderse no como un régimen de excepción constitucional sino que “un mecanismo previsto por la normativa de contrataciones y adquisiciones del Estado que puede aplicar una Entidad que tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos para adquirir o contratar de manera directa lo estrictamente necesario para paliar la situación y satisfacer la necesidad sobrevenida” (INDECI; s/f). Por lo tanto, en este caso no hace falta un decreto presidencial. Este hecho contrasta con los casos de Ecuador y Bolivia donde durante todo el periodo bajo estudio ha hecho falta (en principio) referir a regímenes de excepción establecidos en la constitución o la ley respectivamente – pasando por un decreto presidencial - para poder saltar este tipo de trámites. Entonces esperaríamos que en los decretos de excepción emitidos en el caso de Perú a partir del 2004 cuando se produjo el cambio - pueda haber menos referencias a este tipo de medidas dado que no hace falta referirse a un régimen de excepción constitucional o legal para poder hacerlo.

Ahora que se han descrito los regímenes de excepción establecidos en la constitución peruana de 1993 y los desarrollos normativos que afectan al marco del “estado de emergencia”, específicamente, cabe hacer algunas reflexiones acerca de su uso después de la transición a la democracia, que se dio en 1980.

Antecedentes

En primer lugar, es importante resaltar que el “estado de sitio” nunca se ha declarado en Perú en el período 1980-2010. Más bien lo que pasó es un uso sistemático y permanente del “estado de emergencia” para enfrentar el conflicto interno suscitado por las actuaciones de Sendero Luminoso, financiado en gran medida por la producción de la coca en partes del país²⁹¹. Como explica Carlos Rivera, “Hay una degradación de la institución del estado de emergencia muy ligada al conflicto armado, muy ligada al control de los militares en zonas de emergencia, muy ligada a violaciones de derechos humanos²⁹²”.

Con el acto simbólico de quemar las ánforas electorales en Chuschi el 17 de mayo de 1980, la lucha armada de Sendero Luminoso, que duraría hasta finales de la década de los noventa, empezó. Según el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, el grupo terrorista “buscó consciente y constantemente provocar respuestas desproporcionadas por parte del Estado.” (IIGC, 2005: 17). Una de las repuestas fue el uso del estado de emergencia, junto con el otorgamiento del control interno a las Fuerzas Armadas, bajo cuyo mando se cometió “una campaña de contra terror.” (Ibíd.)

Desde el primer momento, hubo un fuerte debate acerca de si el estado de emergencia sería un mecanismo eficaz para combatir el terrorismo. De hecho, en diciembre 1980 José María de la Jara y Ureta, entonces Ministro del Interior, afirmó que no hacía falta recurrir a este mecanismo constitucional para combatir el terrorismo. Cabe destacar que Perú intentó enfrentar el terrorismo sin recurrir al estado de emergencia durante 15 meses. Luego, el 11 de octubre de 1981, con el ataque al puesto policial de Tambo en Ayacucho, se decretó el estado de emergencia en el país por primera vez en el contexto de la lucha armada.

Después de octubre 1981, se declaró el estado de emergencia cada vez más y se convirtió en una herramienta clave en la lucha contra el terror. De hecho, entre 1981 y 1988 se emitieron un total de 65 Decretos Supremos que declaraban o prorrogaban estados de emergencia en el país²⁹³. Durante este tiempo hubo un debate fuerte en cuanto al rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión y la falta de una

²⁹¹ Sobre este tema, ver Clutterbuck, 1995. Durante la década de los 90, el estado de emergencia empleado en zonas de cultivo de la coca impedirían la formación de un gremio cocalero a nivel nacional (ver Caceres Santa María et al, 2007).

²⁹² Entrevista personal en Lima, abril, 2007.

²⁹³ Dato de Manchego-Power, 1989: 272-280.

“transformación política, social o económica” (Rubio Correa, 1989:235). Por un lado, algunos opinaban que hacía falta recurrir incluso al estado de sitio, reintroducir la pena de muerte, y aumentar el rol y la autonomía de las Fuerzas Armadas. En contraste, otros opinaban que la concentración de poderes y la suspensión de garantías no era la mejor manera de combatir a Sendero y al MRTA. Por ejemplo, el Fiscal General Álvaro Rey recordó al gobierno que sólo se podían suspender 4 derechos bajo un estado de emergencia (García Sayán, 1987: 288). Asimismo, el 27 de agosto de 1984 el Coronel Huamán se vio reemplazado por afirmar que la solución:

no es militar, porque si fuera militar yo la resuelvo en minutos... lo que pasa es que estamos hablando de seres humanos, de pueblos olvidados que han reclamado ciento sesenta años y nadie les ha hecho caso... situación política significa que usted encuentra una injusticia y puede cambiar de inmediato a las autoridades.
(Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 92).

Con la elección de Alan García y el cambio de gobierno en julio de 1985, hubo severas críticas a la falta de una estrategia cohesionada para derrocar el terrorismo, y con eso el uso del estado de emergencia. No obstante, el uso del estado de emergencia por García también fue muy amplio, sobre todo en Lima y Callao, donde hubo un estado de emergencia desde febrero 1986 hasta el final de su primer mandato en 1990. De hecho, en 1986, hubo una preocupación general de que se declarara el estado de sitio en todo el país, algo que al final no pasó.

En contraste con el debate y la reticencia a la hora de usar el estado de emergencia en los años 80, en los 90 la situación era diferente. Ya había una tendencia en cuanto al uso del mecanismo y la característica del momento fue una gran preocupación por la seguridad ciudadana. Fujimori no hesitó. En 1991, se declaró el estado de emergencia en varias provincias de Cuzco y se prorrogó el estado de emergencia vigente en Lima y Callao tres veces. Parecía claro que el mecanismo de “dictadura constitucional” iba a ser clave para Fujimori, tal y como había sido para Belaúnde y García, con menos garantías para los derechos humanos y más impunidad para las Fuerzas Armadas.

De hecho, resulta muy difícil establecer cuándo se usó y cómo se gestionó durante este período, lo cual refleja el hecho de que suele haber menos controles sobre el estado de emergencia bajo regímenes autoritarios que democráticos. Para Augusto

Álvarez Rodrich²⁹⁴, llegó un momento en que la lucha contra el terrorismo había pasado a ser tan “extraordinaria”, que declarar el estado de emergencia fue un tema irrelevante; iba a haber abusos de los derechos humanos con o sin ello. Rosa María Mujica²⁹⁵ por su parte opina más bien que declarar tantos estados de emergencia más bien “era ampararse de una cosa más legal para implantar un régimen de terror.”

Para diciembre del 1991, un 47% del territorio nacional se encontró bajo estado de emergencia (Jaskoski, 2011:6). Las Naciones Unidas, en 1992, expresó su preocupación por la situación de un estado de emergencia de facto en el país: “...el Comité observa que... la asunción del poder por las fuerzas militares en las zonas donde se ha declarado el estado de emergencia ha hecho que la aplicación de los derechos y libertades garantizados en el Pacto [Internacional de Derechos Sociales y Políticos] sea ineficaz.” (Naciones Unidas, 1992). Además, la lucha contra Sendero Luminoso tendría un importante efecto desmovilizador sobre la sociedad civil peruana (Burt, 2007).

Por lo tanto, queda claro que el “estado de emergencia” en el caso de Perú es inseparable de su historia como mecanismo de represión en la lucha contra Sendero Luminoso. Además de suspender los derechos humanos y otorgar a los militares el control del orden interno, en el marco de los estados de emergencia y en el marco de los Comandos Político-Militares, las fuerzas armadas llegaron a coordinar los sectores públicos y privados. (Degregori y Rivera, 1998:8) Luego, en 1995 dos leyes de amnistía (26479 y 26492) garantizaron impunidad para los actos cometidos en las zonas declaradas bajo estado de emergencia, hasta una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2005 dijo que no se podía aplicar (Jaskoski, 2011:6). Por lo tanto, en el caso de Perú los “estados de emergencia” también desarrollaron una importante faceta administrativa Como afirmó Carlos Rivera del IDL: “Sí termina siendo el estado de emergencia un elemento que define un nuevo escenario político y un régimen político de facto²⁹⁶.”

Durante todo este periodo hubo un importante interés en los estados de emergencia en Perú, debido a la suspensión de derechos humanos además de la extensión de estas declaratorias en el tiempo²⁹⁷. Se publicaron varios trabajos de corte jurídico

²⁹⁴ Entrevista personal en Lima, abril 2007.

²⁹⁵ Entrevista personal en Lima, abril 2007.

²⁹⁶ Entrevista Carlos Rivera, Lima, abril 2007.

²⁹⁷ Entrevista Carlos Rivera, Lima, abril 2007.

sobre el tema²⁹⁸ y varios informes por parte de las ONGs de derechos humanos²⁹⁹. Sin embargo, a partir de la década de los 90 el interés por el mecanismo decreció³⁰⁰. Por su parte, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003) sí hace un intento de reconstruir el uso de los estados de emergencia en el marco del conflicto armado. Después de este esfuerzo, ha habido poco seguimiento de la medida en Perú debido a que se da por hecho que ahora se sigue usando pero en términos mucho más acordes con el marco constitucional que en el pasado³⁰¹.

En resumidas cuentas, el uso de los regímenes de excepción en la historia reciente de Perú, entre 1980 y 2000, se vincula exclusivamente con el “estado de emergencia”³⁰² y su rol en el conflicto armado. Sus características fundamentales han sido la suspensión de derechos humanos, el control del orden interno por parte de los militares, y su permanencia en el tiempo. Como afirma Carlos Rivera, “es cierto que ha habido muchas declaraciones de Estado de Emergencia por fenómenos naturales, por otro tipo de situación pero yo diría que el porcentaje completamente mayoritario de los Estados de Emergencia en Perú han estado relacionados con el conflicto armado.”³⁰³

Resumiendo

Nos ha parecido fundamental establecer el marco legal de los decretos de excepción en Perú, dado que representa el marco institucional de las dos dimensiones clave del mecanismo. Además, la definición operativa del decreto de excepción tiene como eje fundamental el que sea un mecanismo previamente contemplado en la ley. Reiteramos que este estudio no es un estudio jurídico sino que politológico que busca identificar la forma que han adquirido los decretos de excepción en Perú en la primera década del siglo XXI. Además, merece la pena considerar que tan sólo un 25% de la población peruana entrevistada en 2005 opinaba que la constitución se cumplía mucho o algo frente a un 75% que opinaba que la constitución se cumplía poco o nada³⁰⁴. No obstante, el estudio del marco legal a través de las dos dimensiones referidas forma parte integral de esta aproximación.

²⁹⁸ Por ejemplo, García-Sayán, 1987a, García-Sayan 1987b, García Sayan 1989, Eguiguren Praeli, 1989 y Manchego-Power, 1989.

²⁹⁹ Dato de entrevista con Rosa María Mujica, Lima, abril 2007.

³⁰⁰ Entrevista Carlos Rivera, Lima, abril 2007.

³⁰¹ Dato entrevista Carlos Rivera, Lima, abril 2007.

³⁰² Dado que nunca se llegó a declarar un “estado de sitio”.

³⁰³ Entrevista personal con Carlos Rivera, Lima, 2007.

³⁰⁴ Dato del Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.

Se han identificado y descrito los dos regímenes constitucionales de excepción: el “estado de emergencia” y el “estado de sitio” de la constitución de 1993. Luego, se han buscado los desarrollos normativos que afectan directamente al mecanismo “estado de emergencia”, que tienen que ver con las fuerzas armadas, los desastres naturales, y la posibilidad de exoneraciones de procedimientos contractuales bajo estado de emergencia. Estos desarrollos importantes respaldan la necesidad de ver más allá de la forma constitucional del régimen de excepción. No se encontró un régimen de excepción propiamente dicho contemplado en la ley, más allá de los dos mecanismos constitucionales. La tabla a continuación resume las características clave de los dos regímenes de excepción y los desarrollos normativos relativos a la figura del estado de emergencia:

Tabla 15: Constructo y Política de la excepción en los regímenes de excepción peruanos 2000-2010

Constitución	Nomenclatura	Constructo de la excepción	Política de la excepción	Leyes asociadas
1993, Artículo 137	Estado de emergencia	“Perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”	Restricción de cuatro derechos ³⁰⁵ y la posibilidad de entregar el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. Rehabilitación y primeros auxilios frente a desastres naturales. Hasta 2004, exoneración de procedimientos contractuales.	Ley N° 19338 de 1972; DS058-2001-PCM; Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado 2004; DS069-2005-PCM; Ley de Contrataciones de 2009.
	Estado de sitio	“En caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan”	Suspensión de derechos.	-

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en cuanto a antecedentes en el uso de estos mecanismos, cabe destacar que el “estado de sitio” no se ha declarado nunca en Perú. Por otro lado, ha habido un

³⁰⁵ Los derechos son los siguientes: a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del Artículo 2º y en el inciso 24, apartado f de la Constitución de 1993.

amplísimo uso del “estado de emergencia”, que – a pesar de una reticencia inicial – se empleó como eje de la estrategia en la lucha contra Sendero Luminoso. A continuación vamos a establecer hasta qué punto el marco legal y el uso pasado se ven reflejados en los decretos de excepción emitidos por los presidentes peruanos en el periodo 2000-2010.

6.2 EXPLORANDO LOS DECRETOS DE EXCEPCIÓN EMITIDOS POR LOS PRESIDENTES PERUANOS 2000-2010

El primer paso en el análisis es ofrecer una visión de conjunto de los decretos de excepción, en las cuatro dimensiones formadas en este estudio: i) datos de identificación básicos; ii) elementos formales; iii) el constructo de la excepción; y iv) la política de la excepción. De esa forma, se espera ofrecer un panorama detallado de lo que ha implicado el uso de los regímenes de excepción en la práctica, antes de ir a un nivel de abstracción más alto para el análisis estadístico.

6.2.1 *Datos de identificación básicos*

En el caso de Perú, se identificaron unos 115 decretos de excepción³⁰⁶ emitidos por los presidentes en el periodo 2000-2010. De los 115 decretos todos emplearon la nomenclatura “estado de emergencia”, dado que no se encontró ninguna referencia a la figura constitucional de “estado de sitio”. De forma interesante, durante la búsqueda de los decretos también se encontraron varias declaratorias de “estado de emergencia” por parte de unidades subnacionales³⁰⁷ y ministerios³⁰⁸, pero fuera del marco constitucional del régimen de excepción.

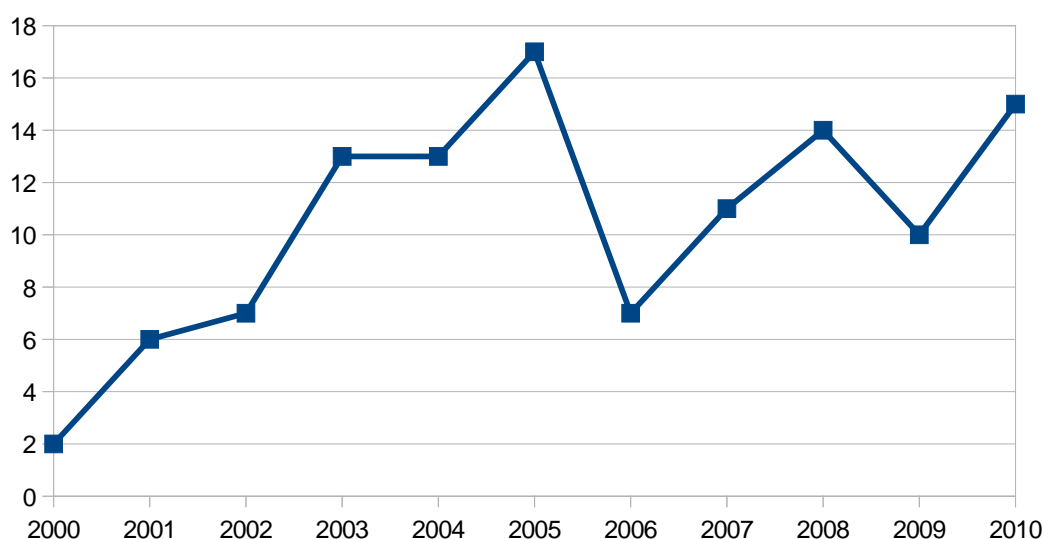
³⁰⁶ Se llevó a cabo una búsqueda de los Registros Oficiales de acuerdo con las mismas palabras referidas en los regímenes de excepción establecidas en la constitución de 1993 “estado de emergencia” y “estado de sitio”.

³⁰⁷ Por ejemplo, la Resolución N° 23-2004-MDSPCH-C de la Municipalidad de San Pedro de Chaulán; el Acuerdo de Consejo 006-2000/MJM de la Alcaldesa de Jesús María; La Resolución N° 027-2003-MDNC/C de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo de Colán; el Acuerdo N° 74-2003-MDSM de la Municipalidad de San Miguel; y Ordenanza 002-2004-GORE-ICA del gobierno regional de Ica; y Acuerdo N° 2-2003-MDP/C de La Municipalidad Santísimo Salvador de Pachacámac. Se encuentran este tipo de declaratorias subnacionales durante todo el periodo bajo estudio.

³⁰⁸ Por ejemplo, se encontraron una serie de declaratorias de estado de emergencia por parte del Ministerio de Agricultura para el sector agropecuario, incluyendo: Resolución Ministerial N° 0369-2000-AC; RJ 151-2004-AG-SENASA; RJ 137-2007-AG-SENASA.

Luego, es de interés saber cuántos decretos se emitieron por año en el periodo bajo estudio para averiguar si existe una tendencia en el tiempo. En el caso de Perú, se nota una tendencia creciente, desde 2 en 2000 hasta 15 en 2010. Además se nota un pico de 17 decretos de excepción en 2005, el último año del mandato de Alejandro Toledo.

Gráfico 12: Decretos presidenciales de estado de excepción por año en el caso de Perú, 2000-2010

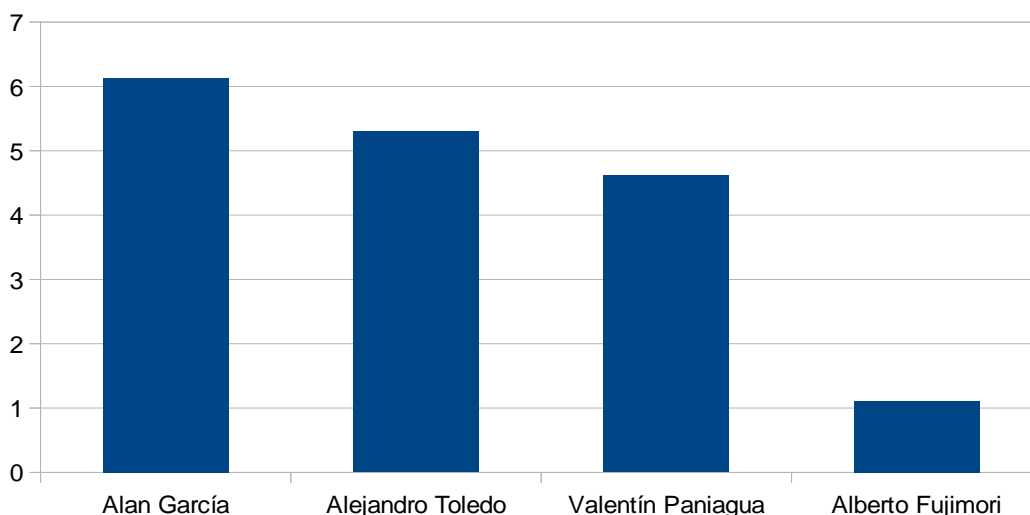


Fuente: elaboración propia

Seguido, se observa el número de decretos de excepción emitidos por cada presidente, dado que puede darnos una idea del estilo de gobernanza de cada uno, dado que representa una importante muestra de autoridad ejecutiva. Aunque Alejandro Toledo y Alan García tienen un número bruto de decretos de excepción muy parecido (unos 53 y 54 respectivamente), hace falta recordar que sus mandatos (hasta finales del 2010 que es el periodo abordado por este estudio) son de una duración distinta. Entonces, para poder comparar a los presidentes en igualdad de condiciones se calculó el promedio de declaratorias de cada uno por seis meses, dados los periodos de gobierno de diferente duración. De acuerdo con ese criterio, Alan García es claramente el presidente más excepcional mientras que Alejandro Toledo y Valentín Paniagua le siguen bastante cerca. Resulta curioso que Alberto

Fujimori – tan vinculado con una forma de hacer política excepcional³⁰⁹ – tenga el promedio más bajo. El gráfico a continuación presenta el número de decretos por presidente, calculado en términos de promedio por meses en el periodo bajo estudio³¹⁰.

Gráfico 13: Promedio de declaratorias de estado de excepción por presidente, calculado por año en el caso de Perú, 2000-2010



Fuente: elaboración propia

6.2.2 Elementos Formales

Como ya se ha resaltado, el punto de partida de esta tesis es que la literatura ha prestado demasiada atención a los elementos formales de los poderes de emergencia generalmente y los regímenes de excepción específicamente, obviando sus elementos materiales. El aporte de este estudio es precisamente sobre este segundo aspecto. No obstante, nos parece interesante reportar algunos hallazgos en la dimensión elementos formales para ver hasta qué punto la realidad refleja la teoría. Cabe recordar que en la prueba de fiabilidad, dos variables en esta dimensión tuvieron un porcentaje muy bajo y tuvieron que ser excluidas del análisis final.

³⁰⁹ Para varios observadores, su autogolpe de 1993 constituyó una interrupción de la democracia peruana que solo acabaría con su huida del país en 2000. Ver por ejemplo Tanaka, 2005, Alcántara 1999:467 y Jo-Marie Burt, 2006:240.

³¹⁰ Se ha calculado el promedio teniendo en cuenta que entre 2000-2010: Fujimori gobernó durante unos 11 meses; Paniagua gobernó durante unos 8 meses; Toledo gobernó durante 5 años; y García gobernó durante 4 años y 5 meses (hasta diciembre 2010).

En cuanto al marco legal, se refirió a los regímenes de excepción constitucionales (de 1993) en 110 casos³¹¹. En tan solo 5 casos se declaró un “estado de emergencia” (la nomenclatura del régimen de excepción contemplado en la constitución de 1993), se identifica una situación como excepcional y se establecen unas medidas extraordinarias como respuesta a la misma pero sin incluir una referencia *explícita* al régimen de excepción constitucional. A estos decretos se los podría denominar estados de excepción “para-legales” dado que usan la misma terminología que aparece en el marco legal de los estados de excepción pero carecen de una referencia *explícita* a la base legal que es parte del mismo concepto de un estado de excepción. Sin embargo representan menos del 5% de los casos de decretos de excepción en el caso ecuatoriano. En cualquier caso, hemos decidido incluirlos en el análisis dado la naturaleza política y no jurídica del estudio³¹².

Luego, en cuanto al límite temporal llama la atención el hecho de que la gran mayoría de decretos (112 casos) sí se refieren a la duración de la declaratoria. Este hallazgo sugiere que – en el caso de Perú por lo menos – los regímenes de excepción tal y como se emplean en los decretos se caracterizan por ser medidas puntuales y delimitadas en el tiempo. Evidentemente, la situación en la práctica puede ser algo distinta. Aunque el dato principal para nuestra investigación es el decreto inicial en que se declara un estado de emergencia, durante la búsqueda nos encontramos con varias prórrogas³¹³ en muchos casos, lo cual sugiere que la temporalidad expresada en el decreto inicial no siempre se respeta en la práctica.

Finalmente, es interesante considerar el ámbito de aplicación de las declaratorias. En el caso de Perú, el territorio subnacional es – con muchísima diferencia - el más referido (con 105 casos) seguido por un sector al nivel subnacional (3 casos), territorio nacional (2 casos), un sector al nivel nacional (2 casos), sector social (1 caso) y proceso político (1 caso). Cabe destacar que en un caso no está claro a qué ámbito se aplica la declaratoria, lo cual resulta bastante extraño. De todas formas, se puede

³¹¹ En algunos casos se refirió únicamente al DS-058-2001-PCM o el DS-069-2005-PCM pero dado que ambos decretos se vinculan directamente con el “estado de emergencia” de la constitución de 1993 (al regular la forma de declararlo), en estos casos entendemos que hay una referencia explícita al régimen de excepción constitucional.

³¹² En este sentido, seguimos el precedente establecido por Ferreira Rubio y Goretti (1998) en su análisis de los decretos de necesidad y urgencia en el caso argentino.

³¹³ Por poner algunos ejemplos: se prorrogó el DS-016-2007-PCM por 15 días más a través del DS-030-2007-PCM; se prorrogó el DS-067-2006-PCM por 19 días más a través del DS-087-2006-PCM; se prorrogó el DS-082-2004-PCM por 60 días más a través del DS-089-2004-PCM; y DS-015-2000-PCM que se prorrogó unos 60 días más a través del DS-022-2000-PCM. Todos estos ejemplos son decretos de excepción que incluyen la suspensión de los derechos humanos.

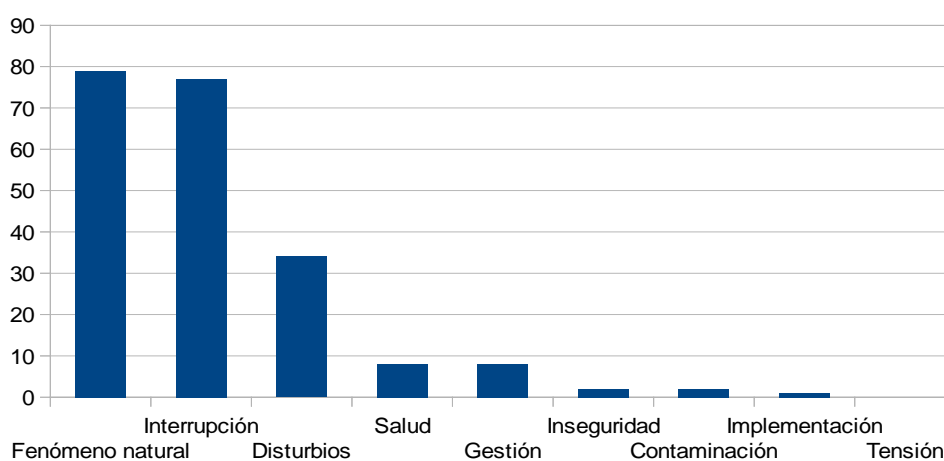
afirmar que los casos encontrados en Perú siguen la conceptualización clásica de acuerdo con la cual los estados de excepción se aplican a un territorio. Nuevamente, esta apariencia de formalidad debería calificarse al encontrar varios decretos que extienden un decreto original a otras provincias después³¹⁴.

Con este breve repaso de los elementos formales de los decretos de excepción en Perú se ha buscado dialogar con la teoría existente sobre los regímenes de excepción. En este caso, se ha observado que los elementos formales observan en gran medida los preceptos básicos de la teoría constitucional acerca de este tipo de mecanismos.

6.2.3 El constructo de la excepción

La primera dimensión – el constructo de la excepción – se refiere a las circunstancias definidas como “excepcionales” y en el nombre de las cuales se declaran las medidas especiales. Cabe destacar que existe una tendencia de referirse a una mezcla de situaciones en un mismo decreto, algo que vamos a explorar más adelante en el análisis multivariado. Los resultados del análisis que se presentan en este apartado son en números brutos y reflejan el total número de referencias a las diferentes situaciones en el corpus de 115 decretos en el caso de Perú.

Gráfico 14: Los constructos de excepción en los decretos de excepción en Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

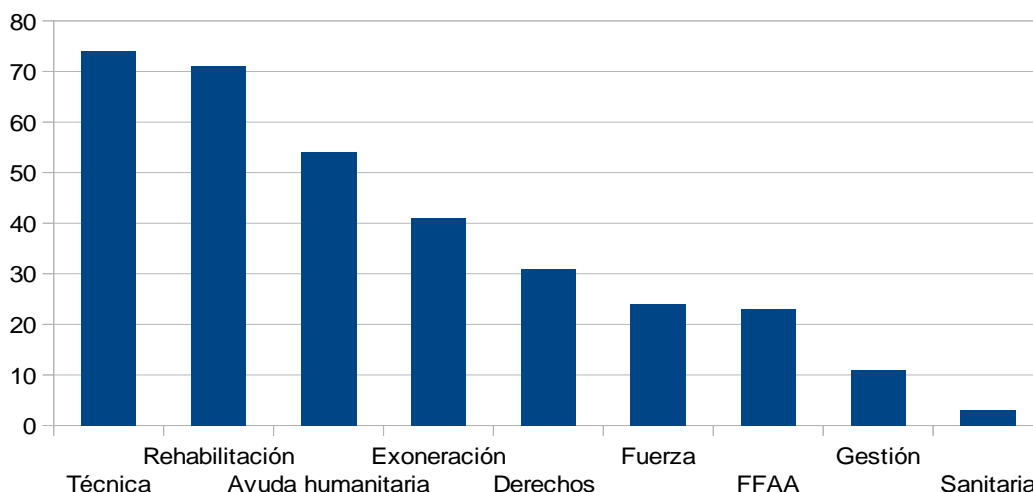
³¹⁴ Por ejemplo, el DS-019-2001-PCM se extendió de diversos distritos de Puno hasta todo el Departamento de Puno a través del DS-025-2001-PCM; el DS-071-2004-PCM se extendió a los distritos de Ollachea y Ayapata a través del DS-072-2004-PCM; y el DS-027-2009-PCM se extendió a todo el Departamento de Amazonas a través del DS-035-3009-PCM.

A raíz de los resultados llama la atención el protagonismo de los fenómenos naturales adversos (79 casos)³¹⁵, la interrupción de actividades económicas o servicios públicos (77 casos) y – en menor medida- los disturbios internos (34 casos). Por otra parte, no hay ninguna referencia a tensión social, muy pocas referencias a problemas de implementación de planes existentes, contaminación, o inseguridad. Problemas de salud y de gestión sólo se refieren 8 casos cada uno.

6.2.4 La política de la excepción

Ahora que se han descrito los resultados en cuanto a la dimensión del constructo de la excepción, procede tornar nuestra atención a las medidas empleadas o lo que llamamos la política de la excepción. Cabe destacar que existe una tendencia de referirse a una mezcla de medidas en un mismo decreto, algo que vamos a explorar más adelante en el análisis multivariado. Los resultados del análisis que se presentan en este apartado son en números brutos y reflejan el total número de referencias a las diferentes medidas en el corpus de 115 decretos en el caso de Perú.

Gráfico 15: La política de la excepción en los decretos de excepción en Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

Los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas son muy llamativos. Por una parte, se observa una gran tendencia de emplear procedimientos técnicos en

³¹⁵ En el periodo bajo estudio, Perú ha sido azotado por una gama muy amplia de fenómenos naturales adversos, incluyendo 6 terremotos, 1 volcán y 23 eventos climatológicos adversos.

el marco de la gestión de riesgos (73 casos) y rehabilitar sectores o servicios (71 casos). Por otra parte, se observan pocas referencias a la ayuda sanitaria e una intervención de tipo administrativo (11 casos). Todas las medidas relacionadas con el uso de la coerción se encuentran en el medio: la suspensión de los derechos con 31 referencias, fuerza con 24 y el uso de los militares en 23 casos. Esta última cifra sugiere que – aunque se haya logrado imponer el orden civil de los militares después de una degradación de la institución en el régimen de Fujimori³¹⁶ – en varios casos durante la última década se han empleado para controlar el orden interno, a través de un decreto de excepción.

Lo que hemos aprendido a través del análisis exploratorio

El análisis exploratorio de los decretos de excepción ha tenido como objetivo ofrecer un panorama de los mismos además de sus rasgos más salientes. En este sentido, en el caso de Perú, las siguientes conclusiones destacan:

En términos generales, podemos constatar que en el período bajo estudio los presidentes bolivianos emitieron un total de 115 decretos de excepción, entendidos como *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*. Se observó además, que el año de más decretos de excepción era 2005 – hacia finales del mandato de Alejandro Toledo. El presidente más “excepcional” en términos del promedio es Alan García, aunque cabe destacar que le siguen muy de cerca Alejandro Toledo y Valentín Paniagua. Cabe recordar que a través de la historia se ha concentrado el poder en el ejecutivo peruano (McClintock, 1989:361).

Luego, en cuanto a elementos formales, también destacan varias observaciones. Primero, el marco normativo de los regímenes de excepción constitucionales se refiere explícitamente en la gran mayoría de los casos, con tan solo 5 casos de tipo “paralegal”. Además de la aparente formalidad en ese sentido, en casi todos los casos se establece un límite temporal a la declaratoria del régimen de excepción.

³¹⁶ Sobre este tema, ver Rospoglioso 2001 y Jakoski, 2011. Como advierte Dreyfus (1999:371) el uso reiterado de militares en ciertas partes de un territorio pueden reflejar la debilidad del Estado en estas zonas, lo cual pasó en el contexto de la lucha contra Sendero Luminoso. Por otra parte, el control de la seguridad interna por parte de los policías queda consagrado en la constitución de 1993. Sobre este tema ver San Martín Castro (2003). También hace falta destacar el rol histórico de los militares en el país, como apunta Safford (1987:49) durante el siglo XIX Perú se gobernó por una serie de militares.

Finalmente, se nota una tendencia importante de declarar un estado de excepción con aplicación a un territorio subnacional. Estas observaciones concuerdan con la teoría dominante sobre los regímenes de excepción.

En cuanto al constructo de la excepción, nos ha llamado la atención las altas frecuencias relativas a los fenómenos naturales adversos, la interrupción de las actividades económicas y – en menor medida – los disturbios internos. Por otra parte, hay muy pocas referencias a problemas de gestión y problemas de salud y ninguna a tensión social.

Finalmente, en cuanto a las medidas empleadas, las altas frecuencias de ayuda técnica, la rehabilitación y la ayuda humanitaria. Se nota cierta tendencia en el uso de la coerción, indicada por unas frecuencias importantes relativo a la suspensión de los derechos humanos, el uso de la fuerza en términos generales, y el uso de las Fuerzas Armadas.

El análisis exploratorio nos ha ofrecido información muy valiosa pero falta establecer como los diferentes elementos se relacionan en las dos sub dimensiones clave – el constructo de la excepción y la política de la excepción – para poder encontrar tipos o perfiles naturales y de esta forma entender mejor la naturaleza de los decretos de excepción en el caso boliviano. Ésta es la tarea que se emprende en la próxima sección de este capítulo.

6.3 BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN PERÚ 2000-2010

El próximo paso en el análisis – el paso clave – es la búsqueda de casos parecidos entre los decretos en función de las dos sub dimensiones más importantes desde un punto de vista material: el constructo de la excepción y la política de la excepción. En esta fase del análisis ya pasamos a reagrupar las variables en seis variables más amplias: desorden interno, problemas administrativos y desastre natural (sub dimensiones del constructo de la excepción); y fuerza, intervención administrativa y medidas técnicas (sub dimensiones de la política de la excepción). Consideramos que estas variables están presentes cuando cualquiera de las tres variables asociadas con cada una también está presente. Es importante subrayar que el efecto no es acumulativo; el valor es simplemente presente o ausente para cada una de las nuevas variables.

6.3.1 Buscando correlaciones entre las variables

Primero, entonces, es necesario recordar la taxonomía inicial establecida al principio de este estudio, de acuerdo con la cual las medidas son la variable dependiente y el constructo la variable independiente. Esta taxonomía – con el cambio clave de lo económico a lo administrativo - se expone nuevamente a continuación:

Tabla 16: Taxonomía de los decretos de excepción, de acuerdo con sus dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción

Constructo	Desorden interno	Administrativo	Desastre Natural
Política	Coerción	Administración	Primeros Auxilios
Nombre	Represivo Clásico	Gestión Express	Desastre Clásico

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, para ver si el esquema presentado arriba se puede mantener, se recodificaron las variables de tipo nominal en una medida de escala para llevar a cabo una prueba de correlación. Se observó una relación positiva significativa entre desorden y fuerza; una relación positiva significativa entre problemas administrativos y intervención administrativa; y una relación positiva entre desastre y primeros auxilios. Todas estas relaciones son significativas al nivel 0,01.

Por lo tanto, en el caso de Perú, podemos decir que – en términos generales – las pautas establecidas en la teoría entre constructo y medidas sí se respetan. No obstante, la relación no es exacta y por lo tanto sería necesario hablar de algunos casos extraviados. Teniendo en cuenta esta situación, se procedió a realizar una serie de correlaciones entre las seis variables para establecer si hubiera alguna relación más entre ellas. Los resultados se muestran en la tabla a continuación:

Tabla 17: Correlaciones estadísticas (medida de Pearson) entre las seis variables clave del estudio para el caso de Perú

	Desorden	Prob adm.	Desastre	Fuerza	Int. adm	Pri. Aux.
Desorden	1	-,261**	-,959**	,939**	-,898**	-,939**
Prob adm.	-,261**	1	,291**	-,306**	,339**	,287**

Desastre	-,959 **	,291 **	1	-,936 **	,936 **	,940 **
Fuerza	,939 **	-,306 **	-,936 **	1	-,957 **	-,920 **
Int. adm	-,898 **	,339 **	,936 **	-,957 **	1	,880 **
Pri. Aux.	-,939 **	,287 **	,940 **	-,920 **	,880 **	1

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

Fuente: elaboración propia

La prueba de correlaciones entre las seis variables revela algunos resultados sutiles pero interesantes. Primero, que existe una relación positiva entre interrupción de servicios o un sector económico y un desastre natural. También existe una relación positiva entre interrupción de servicios o un sector económico y el uso de primeros auxilios. Finalmente, existe una relación positiva entre desastre natural y el uso de primeros auxilios. Estos resultados, junto con el hecho de que las relaciones positivas no lo son al 100%, nos hacen pensar que será interesante llevar a cabo un análisis multivariado para descubrir grupos o perfiles naturales entre los decretos de excepción en el caso de Perú. En ese sentido, el análisis de cluster nos parece una herramienta muy poderosa.

6.3.2 Análisis de conglomerados

Entonces, llevamos a cabo una prueba de análisis de conglomerados jerárquicos para establecer pautas entre los diferentes casos. El análisis de conglomerados o cluster busca encontrar grupos naturales y por lo tanto es un método inductivo muy adecuado para el tipo de análisis que estamos llevando a cabo. Se eligió hacer el análisis por caso, con el método de vinculación intergrupala y la estadística de aglomeración euclídea para datos binarios³¹⁷. Para poder encontrar el número más adecuado de soluciones, se consultó tanto el dendrograma (Anexo 15) como el diagrama de dispersión (Anexo 16). Parecía claro que una solución de 5 grupos era el adecuado, tal y como se aprecia en los dos Anexos. Sin embargo, cabe destacar que existe una diferencia importante en cuanto al número de casos que se encuentra en cada grupo, algo que se desarrollará en el siguiente apartado de este capítulo.

Entonces, el siguiente paso es descifrar las agrupaciones para establecer qué características tienen en común. Una vez establecida los valores en común, resultaba

³¹⁷ Que es el más usado en los análisis de este tipo.

sencillo comprender y dar nombre a los cinco grupos que se establecen a continuación:

Grupo 1 – *Represivo Clásico*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de desorden interno y el uso de la coerción. Dado que – como el caso anterior – respeta una de las conceptualizaciones clásicas de los regímenes de excepción, se buscó una etiqueta que reflejara eso, de ahí *represivo clásico*.

Grupo 2 – *Gestión Social*

El siguiente grupo de decretos son algo curiosos, dado que tienen en común la presencia de desorden social y como respuesta una intervención de tipo administrativo. Por lo tanto, rompen el esquema tradicional del tipo *represivo clásico*. En ciertos casos también existe una presencia de problemas administrativos y el uso de la coerción, pero los elementos comunes a todos son los que se establecen arriba. Para reflejar la mezcla de desorden social y el uso de procedimientos administrativos se le denomina a este grupo *gestión social*.

Grupo 3 – *Gestión Natural*

Los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de una catástrofe natural, intervención administrativa y el uso de primeros auxilios. En varios casos también se observa una presencia de problemas administrativos. Por estas razones, se buscó una etiqueta que reflejara la presencia de elementos más relacionados con catástrofe natural-primeros auxilios por una parte y problemas administrativos-intervención administrativa por otra parte. Por lo tanto a este grupo se le denomina *gestión natural*.

Grupo 4 *Gestión Express*

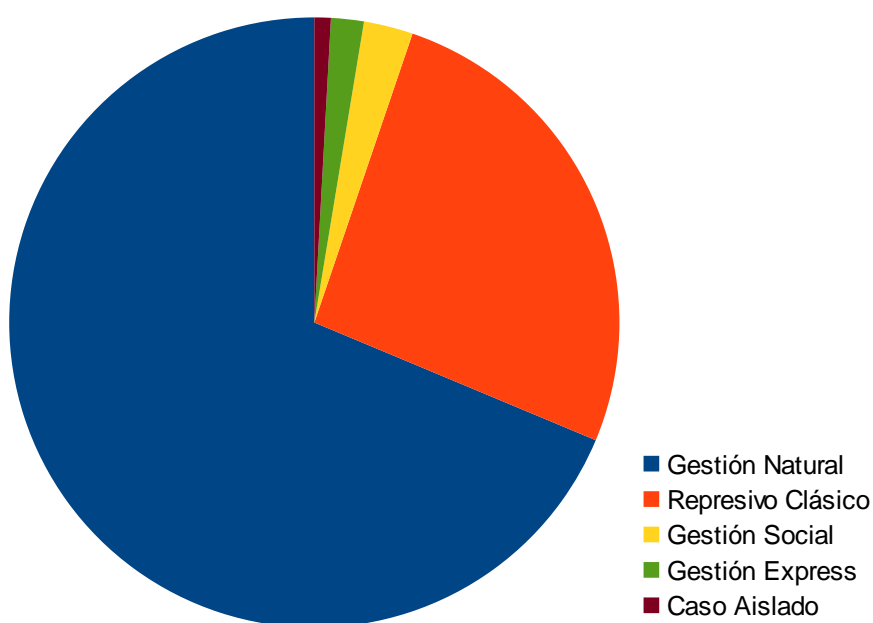
Luego, se encontró un grupo en que los decretos tienen los siguientes elementos en común: la presencia de problemas administrativos y el uso de medidas de tipo administrativo. A este grupo se le denomina *gestión Express*, dado que representa gestión por la vía rápida.

Grupo 5 – *Un caso excepcional*

Es un caso en que se encuentran presentes todas las variables, menos primeros auxilios.

Ahora que se han etiquetado y descrito la naturaleza de los cinco grupos naturales encontrados entre los decretos, merece la pena establecer el peso de cada uno; es decir cuántos decretos se asocian con cada grupo. El diagrama a continuación ofrece los resultados, que son muy llamativos.

Gráfico 18: Los decretos presidenciales de excepción en Perú 2000-2010, por grupo



Fuente: elaboración propia

El gráfico muestra el peso importante de aquellos decretos de tipo *gestión natural*, con unos 79 casos. También, se percibe una tendencia importante en el uso del tipo *represivo clásico*, con unos 30 casos. Los tres demás grupos tienen muy poco peso dentro del total de decretos de excepción emitidos en Perú en el periodo bajo estudio, con 3, 2 y 1 casos respectivamente.

Ahora que se han establecido los diferentes grupos, es necesario describirlos con más profundidad y vincularlos con el contexto político. Haremos hincapié en los dos grupos que se pueden considerar más relevante desde un punto de vista numérico: *gestión*

natural, y represivo clásico Finalmente, ofrecemos una breve descripción de los dos tipos menos numerosos – *gestión social* y *gestión Express* – y del caso aislado.

6.4. ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS DIFERENTES PERFILES DE DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN EN PERÚ 2000-2010

6.4.1 *Gestión Natural*

Los 79 decretos que conforman el tipo *gestión natural* tienen en común el hecho de que ofrecen medidas administrativas y primeros auxilios frente a una situación de desastre natural. El hecho de que *todos los decretos en este grupo* involucran medidas de primeros auxilios nos hace pensar que no se han empleado para rehabilitar un sector o servicio bajo el pretexto de un fenómeno natural adverso. Unos 17 decretos de este grupo se refieren únicamente a estas tres variables, y por lo tanto se desprende que la ayuda va dirigida más hacia la población que a la rehabilitación de los sectores y servicios³¹⁸.

Por otra parte, la gran mayoría de los decretos – unos 61 casos³¹⁹ - añaden otra situación a la pauta general establecida arriba: interrupción de las actividades de un sector o servicio provocados por el fenómeno natural. Ahora, se puede decir que el propósito de estas intervenciones es tanto comercial como humanitario, dada la

³¹⁸ DS-006-2001-PCM del 2001; DS-019-2001-PCM del 2001; DS-028-2001-PCM del 2001; DS-008-2003-PCM del 2003; DS-067-2005-PCM del 2005; DS-006-2007-PCM del 2007; DS-050-2007-PCM del 2007; DS-068-2007-PCM del 2007; DS-041-2008-PCM; DS-084-2008-PCM; DS-010-2009-PCM del 2009; DS-026-2009-PCM del 2009; DS-036-2009-PCM del 2009; DS-043-2009-PCM del 2009; DS-061-2009-PCM del 2009; DS-044-2010-PCM del 2010; DS-060-2010-PCM del 2010.

³¹⁹ DS-040-2001-PCM del 2001; DS-047-2001-PCM del 2001; DS-077-2001-PCM del 2001; DS-043-2002-PCM del 2002; DS-069-2002-PCM del 2002; DS-088-2002-PCM del 2002; DS-096-2002-PCM del 2002; DS-140-2002-PCM del 2002; DS-010-2003-PCM del 2003; DS-014-2003-PCM del 2003; DS-021-2003-PCM del 2003; DS-025-2003-PCM del 2003; DS-034-2003-PCM del 2003; DS-035-2003-PCM del 2003; DS-040-2003-PCM del 2003; DS-046-2003-PCM del 2003; DS-076-2003-PCM del 2003; DS-010-2004-PCM del 2004; DS-013-2004-PCM del 2004; DS-027-2004-PCM del 2004; DS-029-2004-PCM del 2004; DS-034-2004-PCM del 2004; DS-035-2004-PCM del 2004; DS-055-2004-PCM del 2004; DS-068-2004-PCM del 2004; DS-077-2004-PCM del 2004; DS-078-2004-PCM; DS-018-2005-PCM del 2005; DS-019-2005-PCM del 2005; DS-020-2005-PCM del 2005; DS-025-2005-PCM del 2005; DS-044-2005-PCM del 2005; DS-045-2005-PCM del 2005; DS-070-2005-PCM del 2005; DS-076-2005-PCM del 2005; DS-085-2005-PCM del 2005; DS-090-2005-PCM del 2005; DS-091-2005-PCM del 2005; DS-092-2005-PCM del 2005; DS-101-2005-PCM del 2005; DS-020-2006-PCM del 2006; DS-032-2006-PCM del 2006; DS-083-2006-PCM del 2006; DS-014-2007-PCM del 2007; DS-021-2007-PCM del 2007; DS-052-2007-PCM del 2007; DS-016-2008-PCM del 2008; DS-020-2008-PCM del 2008; DS-028-2008-PCM del 2008; DS-030-2008-PCM del 2008; DS-050-2008-PCM del 2008; DS-066-2008-PCM del 2008; DS-070-2009-PCM del 2009; DS-080-2009-PCM del 2009; DS-012-2010-PCM del 2010; DS-015-2010-PCM del 2010; DS-017-2010-PCM del 2010; DS-043-2010-PCM del 2010; DS-065-2010-PCM del 2010; DS-075-2010-PCM del 2010; DS-089-2010-PCM del 2010.

adición de esta situación al constructo de la excepción. Esta situación no es nada nueva: durante el siglo XIX los gobernantes de Perú se enfrentaron con diversos tipos de desastre natural que afectaban tanto la población como la producción agrícola. (Carcelén Reluz, 2011). De hecho, se encontraron varias referencias al sector agricultura entre los decretos de excepción, reflejando la continuidad de una tendencia histórica.

A partir del 2005 – cuando el marco normativo cambia - la intervención de tipo administrativo se relaciona casi únicamente con la rehabilitación de los sectores afectados y no para exonerar a las entidades de procedimientos contractuales ordinarios, que para estas fechas ya pasaría por la figura de la “Situación de Emergencia”. Antes de esta fecha, en un caso muy interesante, (DS-140-2002-PCM), se hace la declaratoria diez meses *después* de haber empleado las medidas simplemente para justificar la exoneración de procedimientos contractuales que se llevó a cabo frente a un desastre. Por lo tanto, se trata de un decreto de naturaleza *retroactiva*.

Finalmente, se encontró un caso bastante anómalo dado que a las demás variables mencionadas arriba se le añade otra: la presencia de desorden interno³²⁰. En este caso, la labor de prevención de riesgos de cara a la Laguna Parón en el Dept de Ancash, se ve dificultado por el hecho de que la laguna se encuentre tomada por la población aldeaña. Por lo tanto, estamos frente a un decreto de excepción bastante complejo que no obstante encuentra su base en un problema de origen natural y se parece más a los decretos de tipo *gestión natural*.

Antes de resumir este apartado sobre los decretos de tipo *gestión natural*, merece la pena decir algo más sobre una aplicación iterada en el tiempo: tras el terremoto devastador que se produjo en la costa peruana en el 2007, se fueron emitiendo y prorrogando decretos de excepción para hacer frente a la situación, de tal modo que desde 2007 hasta finales del 2010 hubo un estado de excepción vigente en gran parte del sureste de Perú³²¹. Durante la vigencia de los diferentes estados de emergencia, se produjeron irregularidades en cuanto a las ayudas destinadas a los damnificados³²². Además, se emitió una serie de normas nuevas durante este periodo, que cambiaron

³²⁰ DS-013-2010-PCM del 2010.

³²¹ Precisamente, Ica, Lima y Huancavelica. Los decretos de excepción son: DS-068-2007-PCM, DS-084-2008-PCM, DS-061-2009-CM, DS-060-2010-PCM.

³²² Ver por ejemplo Resolución Ministerial N° 564-2008-VIVIENDA del 15 de septiembre del 2008.

cómo se rigen los desastres naturales en el país³²³. De este episodio, por lo tanto, es posible extraer dos conclusiones claves: primero, que a través de unos decretos de excepción y sus prórrogas ha habido un estado de excepción a largo plazo (más de tres años y medio) por causa de un desastre natural; y segundo, que el caso del terremoto se podría considerar como un *shock* exógeno que trajo consigo un cambio de la institucionalidad acerca del manejo de los desastres naturales en el caso peruano³²⁴.

En resumidas cuentas, en el caso de Perú, se puede hablar de un uso muy amplio de los decretos de excepción para tratar los desastres naturales, en el marco de la gestión de riesgos. No parece haber un uso cínico de los mismos para intervenir en la gestión de un sector pero sí se puede hablar de su rutinización en el tiempo, con el caso del terremoto de Pisco. A pesar de su importancia dentro del grupo de decretos de excepción emitidos en Perú en el periodo bajo estudio, se encontró únicamente una columna de opinión en la que se aborda este tipo de decreto de excepción y más bien es para quejarse de la falta de preparación frente a desastres naturales³²⁵. Llama la atención que la columna referida se publicó en el 2009, después de los cambios realizados a raíz del terremoto de Pisco. Se afirma que para estar mejor preparados para evitar el contagio de la Gripe A, hace falta declarar un estado de emergencia.

6.4.2 *Represivo Clásico*

El siguiente conglomerado más numeroso encontrado es el que se denomina *represivo clásico* con unos 30 decretos, es decir más del 25% de todos los decretos de excepción emitidos en Perú el periodo bajo estudio. A pesar de una impresión general de que se emplean menos que en la época de la guerra contra Sendero Luminoso³²⁶, todavía representa un número importante de decretos³²⁷. Estos decretos se

³²³ Por ejemplo la Ley N° 28091 del 6 de septiembre 2007 a través de la cual se exonera la tasa de despacho aduanero en el caso de donaciones o ayuda humanitaria en el marco de un estado de emergencia por desastre natural; o el DS 155-2007-PCM “Reglamento de la Ley N° 29081 – Ley que inafecta de tributos a la importación de bienes arribados para ayuda humanitaria como consecuencia de la declaración de un estado de emergencia” del 5 de octubre del 2007.

³²⁴ Perú ha sufrido los efectos humanos, económicos y sociales de los terremotos durante varios siglos. Ver Pérez-Malláina Bueno (2000, 2005).

³²⁵ Sandra Bellido “¡Qué dolor de cabeza” columna de opinión publicada en la República, el 18 de julio del 2009.

³²⁶ Opinión de Augusto Álvarez Rodrich en una entrevista personal realizada en Lima en abril 2007, compartida por Carlos Rivera en una entrevista personal realizada en Lima en abril 2007.

³²⁷ En una entrevista personal con Rosa María Mujica en Lima, abril 2007, afirmó que tanto bajo Toledo como bajo García ha habido un amplio uso de este mecanismo.

caracterizan por la presencia de dos variables clave: desorden interno y el uso de la fuerza. En 17³²⁸ decretos se refiere únicamente a estas dos características. Luego, en unos 13³²⁹ casos se añade otro constructor de excepción: problemas administrativos provocados por los episodios de desorden interno.

En términos de un caso ejemplar, merece la pena mencionar el caso del DS-055-2003-PCM en que, frente a una serie de protestas que se llevaron a cabo en contra de los acuerdos sobre un posible Tratado de Libre Comercio. A raíz de este caso – que se mencionó en varios informes de derechos humanos³³⁰ – hubo un importante desarrollo normativo, notablemente en el rol del Defensor del Pueblo bajo los estados de emergencia, que pasó a cobrar más importancia³³¹. En otro caso llamativo, el decreto es de tipo *preventivo*, por temor a disturbios durante elecciones en el distrito de Sarayacu; el razonamiento es el siguiente:

Que, durante el proceso electoral municipal del año 2006 se produjeron graves alteraciones del orden público por manifestantes armados con palos y piedras que rompieron el cerco perimétrico del local de votación amenazando al personal de la Oficina Departamental de Procesos Electorales, Jurado Electoral Especial, miembros de mesa y electores, destruyendo el material electoral; actualmente existen indicios que podrían volver a producir alteraciones generándose un ambiente desfavorable para la ejecución del proceso electoral que se realizará el día domingo 1 de julio de 2007.

DS-053-2007-PCM firmado el 28 de junio del 2007.

Las medidas incluyen tanto la suspensión de los 4 derechos humanos permitidos por la constitución y encargar a las Fuerzas Armadas del orden interno. Por lo tanto, el decreto establece que las elecciones a realizarse en Sarayacu se llevarán a cabo en una zona militarizada, dado que había protestas durante los comicios del año anterior. Sin duda alguna es una situación muy poca propicia para el desarrollo democrático de una contienda electoral.

³²⁸ DS-015-2000-PCM del 2000; DS-077-2003-PCM del 2003; DS-093-2003-PCM del 2003; DS-028-2005-PCM del 2005; DS-098-2005-PCM del 2005; DS-027-2006-PCM del 2006; DS-086-2006-PCM del 2006; DS-016-2007-PCM del 2007; DS-045-2007-PCM del 2007; DS-053-2007-PCM del 2007; DS-054-2007-PCM del 2007; DS-056-2007-PCM del 2007; DS-019-2008-PCM del 2008; DS-070-2008-PCM del 2008; DS-060-2009-PCM del 2009; DS-077-2009-PCM del 2009; DS-055-010-PCM del 2010;

³²⁹ DS-052-2002-PCM del 2002; DS-055-2003-PCM del 2003; DS-071-2004-PCM del 2004; DS-076-2004-PCM del 2004; DS-082-2004-PCM del 2004; DS-001-2005-PCM del 2005; DS-012-2008-PCM del 2008; DS-058-2005-PCM del 2005; DS-087-2008-PCM del 2008; DS-027-2009-PCM del 2009; DS-042-2010-PCM del 2010; DS-057-2010-PCM del 2010; DS-078-2010-PCM del 2010.

³³⁰ Ver Defensoría del Pueblo, 2003, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2004.

³³¹ Resolución Defensorial N° 020-2003/DP “Lineamientos para la intervención defensorial durante la vigencia de un estado de emergencia.”

Parece ser que la declaratoria de un estado de emergencia de tipo *represivo clásico* lleve una protesta a una situación de suma cero, como afirmó Nicanor Alvarado en nuestra entrevista personal en Bilbao en mayo 2011 “Nosotros sabemos que hay estado de emergencia y que estado de emergencia es para matar.” Parece ser que el estado de emergencia sigue siendo la respuesta clásica a manifestaciones importantes en Perú, durante el periodo bajo estudio.

Luego, existen una tendencia con el uso de los decretos de excepción de tipo *represivo clásico* en el caso de Perú que merecen la pena subrayarse. Por una parte, entre el 2003 y el 2010 se observa una serie de decretos de excepción de tipo *represivo clásico* aplicados a varias provincias de los Departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín³³². Luego por otra parte, entre el 2005 y el 2010 se observan una serie de decretos de excepción de tipo *represivo clásico* que se aplican a varias provincias de los Departamentos de Huánuco, San Martín y Ucayali³³³. Además, en ambos casos se encontraron una serie de decretos de prórroga de tal forma que se pueda hablar de un estado de excepción permanente en ambas zonas del país³³⁴. En los decretos se refiere simplemente a “actos contra el orden público” pero sin especificar exactamente qué. Sin embargo, el DS-055-2010-PCM – que decreta una vez más el estado de emergencia en varias provincias de Huánuco, San Martín y Ucayali nos da una pista cuando se expone el siguiente constructo de la excepción:

³³² DS-077-2003-PCM, DS-093-2003-PCM, DS-027-2006-PCM

³³³ DS-098-2005-PCM, DS-056-2007-PCM, DS-019-2008-PCM, DS-060-2009-PCM, DS-055-2010-PCM

³³⁴ En el caso de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín son: DS-083-2003-PCM, DS-003-2004-PCM, DS-039-2004-PCM, DS-056-2004-PCM, DS-067-2004-PCM, DS-081-2004-PCM, DS-003-2005-PCM, DS-022-2005-PCM, DS-038-2005-PCM, DS-049-2005-PCM, DS-068-2005-PCM, DS-089-2005-PCM, DS-011-2006-PCM, DS-016-2006-PCM, DS-045-2006-PCM, DS-059-2006-PCM, DS-085-2006-PCM, DS-005-2007-PCM, DS-026-2007-PCM, DS-021-2008-PCM, DS-038-2008-PCM, DS-046-2008-PCM, DS-055-2008-PCM, DS-063-2008-PCM, DS-072-2008-PCM, DS-001-2009-PCM, DS-015-2009-PCM, DS-028-2009-PCM, DS-044-2009-PCM, DS-055-2009-PCM, DS-068-2009-PCM, DS-081-2009-PCM, DS-028-2010-PCM, DS-049-2010-PCM, DS-068-2010-PCM, DS-087-2010-PCM, DS-095-2010-PCM, DS-109-2010-PCM. En el caso de Huánuco, San Martín y Ucayali son: DS-006-2006-PCM, DS-019-2006-PCM, DS-030-2006-PCM, DS-052-2006-PCM, DS-069-2006-PCM, DS-088-2006-PCM, DS-011-2007-PCM, DS-077-2007-PCM, DS-086-2007-PCM, DS-099-2007-PCM, DS-033-2008-PCM, DS-045-2008-PCM, DS-060-2008-PCM, DS-069-2008-PCM, DS-085-2008-PCM, DS-013-2009-PCM, DS-022-2009-PCM, DS-041-2009-PCM, DS-070-2009-PCM, DS-001-2010-PCM, DS-030-2010-PCM, DS-071-2010-PCM, DS-091-2010-PCM, DS-097-2010-PCM, DS-113-2010-PCM.

Que, es necesario [sic] la presencia de la Policía Nacional del Perú en la zona del Frente Policial Huallaga para permitir un esfuerzo sostenido y permanente de las operaciones contraterroristas e interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas...

En el fondo, la motivación de todos estos decretos de *tipo represivo*, aplicados a las zonas arriba mencionadas, sería para controlar las zonas ilegales de sembrío de coca en el país y la supuesta actividad terrorista que ocurre en las mismas. En el caso de Huancavelica et al la zona es conocida como el VRAE y se ha militarizado bajo los decretos de excepción durante más de 8 años³³⁵. En el caso de Huánuco et al la zona es conocida como el Valle del Alto Huallaga, donde se encuentra el cultivo ilegal de coca³³⁶ y rezagos senderistas, que se ha encontrado bajo control de la policía nacional a través de decretos de excepción durante más de 5 años. Es importante subrayar no obstante que ya en 2000 bajo Fujimori se empleó un decreto de este tipo para hacer frente al “narcoterrorismo”³³⁷; sin embargo no se puede hablar de una nueva tendencia en el uso hasta las series de declaratorias y sus prórrogas hasta 2003 y 2005, respectivamente.

De hecho, para cuando Fujimori huyó del país a finales del 2000, la amenaza terrorista en el país estaba muy reducida, con algunas zonas muy reducidas de actividad de baja intensidad, precisamente en el VRAE y el Valle del Alto Huallaga (Jaskoski, 2011: 6). Sin duda constituyen dos regiones que se encontraron en el centro de la lucha contra Sendero Luminoso en la década de los 80 y 90. Para Cáceres Santa María et al, durante la década de los 90 “Las cuencas cocaleras del VRAE y el Huallaga, se convierten en los escenarios más cruentos de la guerra por los ataques senderistas, la represión estatal y la presencia de sicarios del narcotráfico. Los dirigentes asesinados, campesinos torturados, asesinatos, violaciones y desapariciones se cuentan por miles, así como los daños en infraestructura” (2007:162) Por lo visto, la historia en el Perú se repite.

³³⁵ Dato de entrevista con Ricardo Soberón, Lima, febrero 2009.

³³⁶ En la década de los 80, este valle contenía el 60% de la coca del mundo (Kruijt, 1996)

³³⁷ DS-015-2000-PCM que se prorrogó unos 60 días más a través del DS-022-2000-PCM. Además, a través del DS 001-DE/CCFFAA prorrogó un estado de emergencia (sin establecer su nº de referencia) justamente en los departamentos de Huánuco, San Martín, Ayacucho, Junín y Cusco, por treinta días más a partir del 17 de enero del 2000. De hecho la primera referencia que se encuentra a un estado de emergencia a la zona del VRAE por cuestión de “perturbación del orden interno” remonta a 1996 con el DS-064-96-DE/CCFFAA. Por otro lado, Dreyfus (1999) relata la militarización del Valle del Alto Huallaga durante la lucha contra Sendero Luminoso entre 1980 y 1995.

En estos decretos se percibe una falta de transparencia acerca de la situación que se construye como excepcional. Por ejemplo, el hecho de no referir explícitamente al narcotráfico o terrorismo hasta el DS-055-2010-PCM – emitido en 2010 - sino que a “actos contrarios al orden público” haga que su fiscalización sea más difícil. Además, resulta curioso que la raíz de los decretos aplicados la zona del VRAE a partir del 2003, se encuentra en una prórroga del DS-055-2003-PCM - cuando se decretó un estado de emergencia frente a las protestas presentes en todo el país – para extender la medida solamente en las zonas del Valle del Alto Huallaga y por otra razón: el narcotráfico y el terrorismo. En la prórroga del DS-055-2003-PCM se argumenta:

Que, subsisten las condiciones que determinaron la declaratoria de Estado de Emergencia únicamente en los departamentos de Junín, Ayacucho y Apurímac, y en la provincia de la Convención, departamento del Cusco...Dar por concluido el Estado de Emergencia en el territorio nacional, declarado por el Decreto Supremo N° 055-2003-PCM, con excepción de los departamentos de Junín, Ayacucho y Apurímac, y en la provincia de La Convención, departamento del Cusco, en cuyas circunscripciones se prorroga dicho Estado de Emergencia por el plazo de treinta días.

DS-062-2003-PCM del 25 de junio del 2003

Ahora bien estas condiciones serían las protestas en contra del TLC de mayo del 2003, pero resulta curioso que ahora se mantenga únicamente en aquellas zonas relacionadas con el narcotráfico, en el valle del VRAE. Sin duda, se trata de un uso técnicamente perfecto pero políticamente cuestionable de los decretos de excepción, aplicando un decreto de excepción relativo a un problema a otro y luego extendiendo su uso en el tiempo sin darle mucha importancia. A raíz del DS-077-2003-PCM se decreta nuevamente un estado de emergencia pero únicamente en estas zonas; o sea esta declaratoria nace de una prórroga “desviada” de las protestas de mayo 2003. De acuerdo con Gross y Ní Aolaín (2006:230) este tipo de maniobra es uno de los mayores riesgos involucrados con los poderes de emergencia.

Para varios entrevistados³³⁸, el narcotráfico y los rezagos senderistas³³⁹ constituyen la razón de ser de la mayoría de los decretos de excepción de tipo *represivo clásico* en el

³³⁸ Rosa María Mujica, entrevista personal realizada en Lima en abril 2007; Ricardo Soberón, entrevista personal realizada en Lima en febrero 2009; Nicanor Alvarado, entrevista personal realizada en Bilbao en mayo 2011.

³³⁹ En 2002, un 63,6% de la población entrevistada afirmó que el terrorismo era un problema muy grave o bastante grave en el país. Latinobarómetro. Para el Institut de Governabilitat de Catalunya (2005), los dos problemas clave en el caso peruano han sido y siguen siendo la inseguridad y el cultivo de la coca.

país, que se han vuelto permanentes. Como afirma Rosa María Mujica, activista de derechos humanos “No puedes tener un gobierno democrático con islas de dictadura militar en el territorio”³⁴⁰. Por otra parte, para Jokoski (2011:7) el rol de los militares en estas zonas actualmente es mucho menor que durante la década de los 80 y 90, dado que en el VRAE ya no tienen control sobre los recursos públicos y privados y por lo tanto su papel administrativo ha desaparecido y en Valle del Alto Huallaga es la policía y no las fuerzas armadas la que controla el orden interno. Además, afirma que se trata de zonas reducidas y por lo tanto representa una reducción importante de su poder en el país (Ibid, 10). Sin embargo, consideramos más bien que se trata de una continuación de la política previa que se estableció en la década de los 80 y 90, sobre todo teniendo en cuenta que muchos de los militares actualmente en servicio en estas zonas se formaron en esa época (Ibid, 14). Como advierte Dreyfus con referencia al caso peruano (1999), las operaciones contra la insurgencia y las operaciones contra el narcotráfico tienen propósitos diferentes y mezclarlas puede ser muy peligroso para la democracia, incluso llevando a casos de corrupción³⁴¹.

Luego, en cuanto al discurso público, el tipo de decreto de excepción que recibe más atención en las columnas de opinión encontradas es efectivamente el *repressivo clásico*. El episodio más referido es el caso de Bagua, donde un paro de los indígenas amazónicos llevó a la declaratoria de un estado de emergencia y la muerte de varios policías y manifestantes. Las columnas de opinión reflejan un gran malestar con la declaratoria, afirmando que constituye la reacción de siempre, sin ofrecer una solución integral al problema de fondo³⁴². Además, se observa que sirve para polarizar más la situación y que en este caso se usó para proteger a las empresas multinacionales transportadoras del gas y no a los ciudadanos. Por lo visto, declarar un estado de

³⁴⁰ Dato de entrevista personal realizada en Lima en abril 2007.

³⁴¹ Una opinión que ya había avanzado Clutterbuck, 1995.

³⁴² Augusto Álvarez Rodrich “¿Hay un ruido raro en Chuncholandia, no?” columna de opinión publicada en la República 13 de mayo del 2009; Javier Diez Canseco “¿Muerto el perro, muerta la rabia”, columna de opinión pública en la República 11 de mayo del 2009; Chachi Sanseviero “Atila del oro verde”, columna de opinión publicada en la República el 13 de mayo del 2009; Javier Diez Canseco “Colmillos del perro del hortelano” columna de opinión publicada en la República el 8 de junio del 2009; Nelson Manrique “El estado contra los pueblos amazónicos” columna de opinión publicada en la República el 20 de mayo del 2009; Augusto Álvarez Rodrich “El susto del hortelano”, columna de opinión publicada en la República el 16 de junio del 2009; Alberto Adrianzén M. “En la selva sí hay estrellas”, columna de opinión publicada en la República el 6 de junio del 2009; Javier Diez Canseco “Estado excluyente e insurgencia” columna de opinión publicada en la República el 18 de mayo del 2009; Carlos Castro “La ley de la selva”, columna de opinión publicada en la República el 24 de mayo del 2009; Roberto Ochoa B. “Mineros no contactados” columna de opinión publicada en la República, 11 de mayo del 2009; Carlos Reyna “Protesta invisible, Constitución suspendida” columna de opinión publicada en la República, 11 de mayo del 2009; Carlos Reyna, columna de opinión publicada en la República, 18 de mayo del 2009

emergencia lleva a un conflicto de tipo suma-cero: “Para el gobierno los indígenas amazónicos son enemigos (y no adversarios) y por ello deben ser derrotados políticamente³⁴³”. Finalmente, como en el caso de Bolivia, existe una preocupación por la imagen que tal medida puede provocar fuera del país, con su consiguiente impacto sobre el turismo.

También se refieren a otros casos de decretos de excepción de tipo *represivo clásico*³⁴⁴. Por ejemplo, se aprueba una declaratoria en caso de una protesta de mineros aunque se afirma que la solución al largo plazo para conflictos sociales no es ésta. Parece que el episodio de Bagua ha dejado su huella en el imaginario del estado de emergencia. “Después de lo sucedido en Bagua, todo incida que no hemos aprendido la lección y que la resolución de los problemas sociales sigue siendo una tarea... inconclusa³⁴⁵.”

Por otra parte, aunque los decretos de excepción de tipo *represivo clásico* relacionados con los operativos contra narcotráfico en la zona del VRAE tienen un peso importante en Perú en el periodo bajo estudio, tan sólo hay una referencia a estos casos en las columnas de opinión³⁴⁶. En dicha columna, la petición más bien es mantener los privilegios de las Fuerzas Armadas y Policía, teniendo en cuenta sus difíciles condiciones de trabajo, incluido su trabajo en áreas declaradas en emergencia en la zona del VRAE.

6.4.3 *Gestión social*

Luego, se observa un conglomerado muy reducido, de unos 3 decretos, en que, frente al desorden interno y problemas de tipo administrativos, se emplean medidas de tipo administrativo. En 2 casos³⁴⁷ se dictan para rehabilitar edificios afectados por protestas. Luego, en 1 caso³⁴⁸, se le añade el uso de la fuerza y por lo tanto se acerca más al tipo *represivo clásico*. Este caso tiene que ver con un paro en la Red Vial Centro y el uso tanto de la fuerza como medidas administrativas para garantizar el

³⁴³ Alberto Adrianzén M. “En la selva sí hay estrellas”, columna de opinión publicada en la República el 6 de junio del 2009.

³⁴⁴ Editorial “Ni intransigencia ni incomunicación en paro minero” publicado en El Comercio 6 de abril del 2010; Federico Salazar “Los muertos reclaman” editorial publicada en la República el 11 de abril del 2010.

³⁴⁵ Editorial “Ni intransigencia ni incomunicación en paro minero” publicado en El Comercio 6 de abril del 2010.

³⁴⁶ Editorial “La deuda del estado con las FFAA y la PNP”, publicado en El Comercio 27 de septiembre del 2010.

³⁴⁷ DU-055-2000-1 del 2000; DS-047-2008-PCM del 2008.

³⁴⁸ DS-011-2010-PCM del 2010.

transporte de vehículos. Por lo tanto, aquí las medidas administrativas más que superar el desorden social serían para reestablecer las actividades económicas asociadas con la Red Vial.

En cualquier caso, al tratarse de tan solo 3 casos, no podemos referirnos a una tendencia en este tipo. Además el hecho de que no se concentren al final del periodo bajo estudio – sino que se declaran en 2000, 2008 y 2010, respectivamente - nos sugiere que no se trata de una innovación reciente que posiblemente se extienda en el futuro. Finalmente cabe destacar que durante el periodo bajo estudio se emitió un decreto de urgencia para crear un Programa Social de Emergencia “Construyendo Perú” para ayudar a los sectores pobres del país (DU-020-2007).

6.4.4 *Gestión Natural-Express*

Luego, se encontraron unos 2 decretos³⁴⁹ que se podrían clasificar como de tipo *gestión natural-Express* dado que se emplean medidas puramente administrativas frente a desastres naturales y problemas administrativos. Parecería ser que son decretos que buscan justificar la intervención en un sector al referirse a un fenómeno natural adverso: en un caso se trata de rehabilitar *todo* el centro histórico de Lima a través de la creación de un comité especial y en otro caso se trata de una intervención en el sistema de saneamiento del país. Por lo tanto, a estos decretos les denominamos *gestión natural-Express*, para reflejar la razón de ser implícita de estos decretos y el pretexto del fenómeno natural adverso. De todas formas, al tratarse de tan solo 2 decretos no podemos hablar de una tendencia en ese sentido. Nuevamente, como no se concentran al final del periodo bajo estudio – se declararon en 2002 y 2006 respectivamente - no podemos hablar de una innovación reciente y de ahí no tenemos por qué esperar que su uso aumente en el futuro.

A pesar del poco de este tipo de decretos en el caso de Perú, la idea de un decreto de excepción de tipo exclusivamente administrativo tiene mucha resonancia en la opinión periodística del país. Por ejemplo, dos columnas de opinión se refieren a especulación acerca de la posibilidad de declarar el estado de emergencia en el sector azúcar y la industria del gas, respectivamente³⁵⁰. El caso del gas es interesante ya que nos recuerda a la práctica extendida en Ecuador y establecida en Bolivia. También haría

³⁴⁹ DS-008-2002-PCM del 2002 y DU-020-2006-VIVIENDA del 2006.

³⁵⁰ Editorial “El azúcar y la deuda pendiente con ex hacendados”, publicado en El Comercio 25 de abril del 2010; Editorial “Gas, contratos y prioridad del mercado interno” editorial publicado en El Comercio el 14 de mayo del 2010.

falta recordar la histórica dependencia del país de la exportación de los productos primarios (Alcántara, 1999:424). Por otra parte, en otra columna de opinión se refiere a los problemas implícitos en los decretos de excepción de tipo “Gestión Express”, aunque sea al nivel municipal. Refiriéndose al programa social Vaso de Leche, se queja de las declaratorias e invenciones municipales de estado de emergencia “para forzar adquisiciones sin concurso público, práctica poco transparente y perniciosa³⁵¹.” Entre los efectos negativos se incluyen la baja de calidad y el aumento de los precios. De hecho, se encontraron varias resoluciones y ordenanzas que declaran “estado de emergencia” a un sector o servicio para mejorarlo durante y antes del periodo bajo estudio³⁵².

6.4.5 Caso Aislado

Finalmente, hay un decreto aislado³⁵³ en que están presentes las cinco variables siguientes: desorden interno, problemas administrativos, catástrofe natural, la fuerza y medidas de tipo administrativo. En circunstancias insólitas, sucede una disputa política entre dos políticos en Chiclayo, se producen hechos de violencia, lo cual lleva a una interrupción de los servicios de recogida de basura en la provincia, lo cual lleva a un peligro para la salud humana. A continuación se expone parte del texto del decreto:

Que, el conflicto en referencia ha generado un absoluto desgobierno de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, que ha dejado de cumplir con brindar servicios básicos a la población tales como la limpieza pública, lo que ha originado la acumulación de desechos no sólo en vía pública sino también en los 22 centros de salud de la referida ciudad, ocasionando el incremento en un 20% de enfermedades respiratorias, intestinales y de la piel, con el peligro inminente de que se desaten epidemias en la zona y sus alrededores...

La respuesta a este constructo de excepción es el uso de la fuerza y una intervención en la gestión de los servicios públicos por parte del Prefecto. Por lo tanto este decreto

³⁵¹ Editorial “La necesaria revisión del programa Vaso de Leche”, publicado en El Comercio el 1 de septiembre del 2010.

³⁵² Por poner algunos ejemplos: Ordenanza Regional 002-2004-ICA del Consejo Regional de ICA para declarar en “estado de emergencia” a la educación de la región o la Ordenanza Regional N° 003-2007-CR/GOB.REG.TAC para declarar en estado de emergencia al Hospital Regional “Hipólito Unánue; Res Adm N° 173-2002-CED-CSJLI/J para declarar en estado de emergencia al Juzgado Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima; Ordenanza N° 0017-2005-GORE-ICA del Gobierno Regional de Ica para el Sector Pesquería Artesanal. Resulta interesante que ya en 1996 se emitió la Resolución Ministerial N° 017-96-MTC para declarar al servicio público de transporte terrestre interprovincial en “estado de emergencia”.

³⁵³ DS067-2006-PCM del 2006.

no cabe en ninguno de los grupos establecidos arriba dado que comparte algunas características de *todos* los grupos. Como ya se ha destacado, se trata simplemente de un caso aislado pero sí sirve para demostrar que en los decretos de excepción las combinaciones menos esperadas de situaciones y medidas sí son posibles.

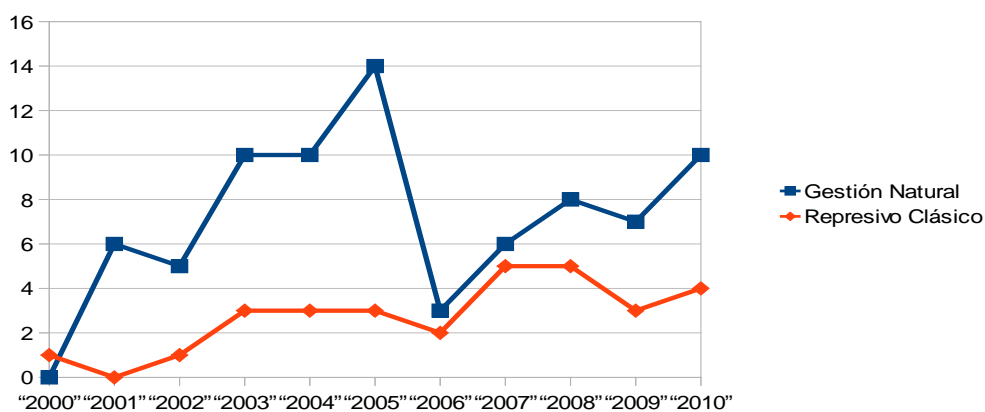
6.5 ¿ESTILOS DE GOBIERNO, ACCIONES COYUNTURALES O TENDENCIAS EN EL TIEMPO?

Ahora que se han establecido, analizado y contextualizado los diferentes tipos de decreto de excepción encontrados en el análisis de conglomerados, ahora parece interesante establecer si las tendencias encontradas son tendencias que se mantienen en el tiempo – sin importar la coyuntura o el presidente – o si más bien algún tipo se relaciona más con un momento político o presidente específico. Por lo tanto, en el siguiente apartado se analizan los diferentes tipos a través del tiempo y por presidente.

6.5.1 Coyuntura

El primer paso a la hora de establecer si existe un vínculo entre los diferentes tipos de excepción y una coyuntura política específica es presentar su distribución a través del tiempo. Teniendo en cuenta que se encontraron 3 grupos minoritarios (*gestión social, gestión natural-Express y el caso aislado*), se decidió excluirlos de este paso en el análisis dado que al ser pocos casos forzosamente se tratan de medidas puntuales. Por lo tanto, en el gráfico a continuación se presenta la distribución en el tiempo de los tipos mayoritarios: *gestión natural* y *represivo clásico*.

Gráfico 16: Distribución en el tiempo de los tipos de decreto de excepción *gestión natural* y *represivo clásico*, en el caso peruano



Fuente: elaboración propia

Los resultados del gráfico son sumamente interesantes. En primer lugar, parece haber una tendencia hacia un incremento en su uso a través del tiempo; por lo tanto se puede decir que ambos tipos se decretan más en 2010 que en 2000, subrayando la actualidad del fenómeno. Además en cada caso se observan varios picos: en el caso de *gestión natural* los años 2003, 2004, 2005 y 2010; y en el caso de *represivo clásico* en los años 2007, 2008 y 2010.

Para establecer si existe una relación estadística entre el año y el tipo de decreto de excepción, se llevó a cabo una prueba chi cuadrado para dos variables de tipo nominal y se encontró que existe una relación estadística entre el año y el tipo³⁵⁴. De acuerdo con los resultados, la categoría *represivo clásico* no explica nada de esta relación y por lo tanto podemos decir que no existe una relación entre este tipo y un año específico. Por otra parte, la relación negativa entre la categoría *gestión natural* y el año 2000³⁵⁵, sí parece explicar parte de la relación entre año y tipo. Hay una razón sencilla que pueda explicar la relación negativa en este caso: que fue hasta 2001 que se empezó a regular los estados de emergencia en el marco de la gestión de riesgos naturales³⁵⁶. De hecho, si excluimos el año 2000 del análisis de chi cuadrado, la relación significativa entre las dos variables desaparece³⁵⁷.

Entonces, podemos concluir que la relación estadísticamente significativa entre año y presidente no refleja un uso puntual de los dos tipos mayoritarios; en ambos casos se mantienen en el tiempo, incluso llegando a aumentarse para finales del periodo bajo estudio.

6.5.2 *Presidente*

³⁵⁴ El p valor era de ,019. La tabla de resultados del análisis se puede encontrar en el Anexo 17.

³⁵⁵ Residuos corregidos de -2,1

³⁵⁶ Por otra parte cabe destacarse que *Gestión natural-Express* se correlaciona positivamente con los años 2002 (residuos corregidos de 2,6) y con el año 2006 (residuos corregidos de 2,6). Este hecho no nos debe sorprender dado que fue justamente en estos dos años en que se decretó este tipo de decreto de excepción. Luego, *Gestión social* se correlaciona positivamente con el año 2000 (residuos corregidos de 3,9), lo cual no nos dice mucho dada la baja cantidad de decretos emitidos en aquél año. Finalmente, el caso excepcional se correlaciona positivamente con el año 2006 (residuos corregidos de 3,9), lo cual tampoco nos dice mucho dado que solamente se trata de un caso.

³⁵⁷ P valor 2,08.

Ahora que se ha considerado el factor temporal, se va a abordar la posibilidad de un vínculo entre presidente y el tipo de decreto de excepción. Parece lógico que el uso que se le da a los regímenes de excepción dependa de quién está en el gobierno. A través del estudio exploratorio, se establecieron las frecuencias de los decretos de excepción por cada presidente; ahora bien hace falta matizar estas frecuencias con una apreciación de la naturaleza – o tipo - de los decretos. En este paso del análisis volvemos a tener en cuenta los tres tipos minoritarios – *gestión social*, *gestión Natural-Express* y *el caso aislado* – dado que será interesante establecer si se tratan de una innovación por un presidente en específico.

El primer presidente en el periodo bajo estudio es Alberto Fujimori, quien emitió un total de 2 decretos entre enero y noviembre del año 2000, un promedio muy reducido para el caso peruano. 1 de los 2 decretos es de tipo *represivo clásico* y otro es de tipo *gestión social*. Quizás no nos sorprenda que ambos decretos tienen que ver con disturbios sociales y terrorismo, dos elementos que marcaron su tiempo en el gobierno. Además, parece ser que en 2000 también prorrogó varios decretos de tipo *represivo clásico* que había emitido en 1999³⁵⁸.

Después de la dramática caída de Fujimori³⁵⁹, el presidente interino Valentín Paniagua decretó un total de 6 decretos de excepción durante los 8 meses que estaba en la presidencia. Todos estos decretos eran de tipo *gestión natural* y ninguno se relaciona con cuestiones de orden socio-económicas o de tipo represivo. Quizás no nos sorprenda teniendo en cuenta el reclamo popular por emprender un camino más propio de la democracia³⁶⁰. En ese sentido, cabe destacar que Paniagua abrió varios casos judiciales por actos de corrupción dentro las fuerzas armadas³⁶¹ y emprendió una reforma del cuerpo policial³⁶².

A Paniagua le siguió Alejandro Toledo, que emitió un total de 53 decretos durante los 5 años que ejerció la presidencia de Perú. De ellos, 40 eran de tipo *gestión natural*, 11

³⁵⁸ Por ejemplo DS-003-2000-PCM que prorrogó el DS-038-1999-PCM para frenar manifestaciones sobre recursos naturales en la zona de Madre de Dios. Además, a través del DS 001-DE/CCFFAA prorrogó un estado de emergencia (sin establecer su n° de referencia) justamente en los departamentos de Huánuco, San Martín, Ayacucho, Junín y Cusco, por treinta días más a partir del 17 de enero del 2000.

³⁵⁹ Para una descripción detallada de este episodio y las movilizaciones populares que le precedieron ver Poole y Rénique, 2001.

³⁶⁰ Ver por ejemplo Rospogliosi, 2001 y Tanaka, 2005. El Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005) también ve las elecciones de 2001 como una gran oportunidad para mejorar la institucionalidad del país.

³⁶¹ Dato de Jaskoski, 2011:9.

³⁶² Sobre este tema, ver Costa y Neild, 2005.

de tipo *represivo clásico* y 2 de tipo *gestión natural-Express*. De estas cifras nos llama la atención el hecho de que los únicos 2 decretos de tipo *gestión natural-Express* se emitieron en su presidencia, lo cual representa una innovación en el caso de Perú que nos recuerda más a los casos de Bolivia y Ecuador.

Finalmente, Alan García – el presidente más “excepcional” en términos brutos – emitió un total de 54 decretos durante los 4 años y 10 meses que ejerció la presidencia durante el periodo bajo estudio, que acaba en 2010. De estos decretos, 33 eran de tipo *gestión natural*, 18 eran de tipo *represivo clásico*, 2 de tipo *gestión social*, y 1 corresponde al caso aislado que se identificó. Comparando estas cifras con las de Alejandro Toledo, llama la atención la tendencia de emitir más decretos de tipo *represivo clásico* y menos de tipo *gestión natural*. Además, emite 2 de los decretos de tipo *gestión social*, subrayando un uso más volcado hacia la cuestión de disturbios internos que en el caso de Toledo. Para Graham (1992:132), ya en su primer mandato García mostró una tendencia de gobernar a través de los decretos con un estilo autocrático: “His autocratic style and his impatience often led him to step well beyond constitutional norms, as when he sent army tanks to break bank doors.”

Ahora que se han establecido las pequeñas diferencias de énfasis por parte de los presidentes peruanos en su uso de los decretos de excepción, merece la pena indagar en la posibilidad de una relación estadísticamente significativa entre el presidente y el tipo de decreto. Por lo tanto, se llevó a cabo un análisis de tipo chi cuadrado entre la variable del presidente que firmó el decreto y el tipo de decreto. Los resultados son llamativos: existe una fuerte relación estadística significativa, en términos globales (p -valor ,004)³⁶³. Por lo tanto, parece ser que el uso de los decretos de excepción en el caso de Perú sí se vincula con el presidente. Sin embargo, si consultamos los tipos corregidos las relaciones específicas encontradas no nos dicen mucho:

De acuerdo con los tipos residuos corregidos, la relación positiva entre Alberto Fujimori y el tipo *gestión social*³⁶⁴ explica parte de la relación encontrada entre las dos variables. Por otra parte, la relación negativa significativa entre *gestión Natural* y Alberto Fujimori³⁶⁵ también explica parte de la relación encontrada entre las dos variables. De acuerdo con el análisis llevado a cabo, ninguna de las relaciones entre las otras categorías explica la relación encontrada entre las dos variables. Por lo

³⁶³ Los resultados de este análisis se puede encontrar en el Anexo 18.

³⁶⁴ Tipos corregidos 4,2.

³⁶⁵ Tipos corregidos -2,1.

tanto, lo único que podemos concluir es que el uso de los decretos de excepción en el caso de Fujimori no sigue la pauta de los demás presidentes, algo que no nos debería sorprender si tenemos en cuenta su estilo de gobierno más autoritario³⁶⁶ y el hecho de que todo el marco normativo alrededor de los desastres naturales no se desarrolló hasta el año después de que abandonara el poder. De hecho, si excluimos los 2 decretos emitidos por Fujimori del análisis de chi cuadrado, la relación significativa entre las dos variables desaparece³⁶⁷. Entonces, parece ser de hecho que en Perú no exista un vínculo importante entre presidente y el tipo de decreto de excepción; más bien se trata de actos de gobierno comunes a todos los presidentes.

Resumiendo

A través de este apartado, se ha querido contextualizar el uso de los diferentes tipos de decretos de excepción, para ver si corresponden a una tendencia mantenida en el tiempo, una coyuntura específica o un presidente específico. Se ha encontrado que los tipos mayoritarios representan tendencias estables en el tiempo, con algunos picos, pero no relacionados con un contexto o presidente específico. Al llevar a cabo el análisis estadístico, se encontró una relación estadísticamente significativa con el tipo y el año y el tipo y el presidente; sin embargo, al quitar el año 2000 y el presidente Fujimori la relación estadísticamente significativa desaparece. Por lo tanto, parece ser que la gestión de Fujimori en el primer año del periodo bajo estudio no encaja con la de los presidentes que siguieron; por una parte se podría explicar por su estilo de gobierno pero por otra también se podría explicar por el hecho de que para estas fechas aún no se había normado la gestión de los desastres naturales en el marco de los estados de emergencia constitucionales.

No obstante, si se observan algunas pequeñas diferencias: que Paniagua usa únicamente decretos de tipo *gestión natural*, Alejandro Toledo hace una innovación con el tipo *gestión Natural-Express*, y Alan García muestra una inclinación hacia los decretos de tipo *represivo clásico* o *gestión social*, reflejando un uso más orientado hacia los disturbios internos. A pesar de que estas diferencias no son significativas desde un punto de vista estadística, sí nos dejan entrever algunas disparidades por mandato presidencial.

³⁶⁶ Para el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (2005) el mayor legado de Fujimori sería justamente la hiperconcentración de poderes en el Ejecutivo. Además ha habido pocos cambios institucionales a la figura del presidente después de su caída.

³⁶⁷ El p valor es de ,236.

6.6 CONCLUSIONES

La pregunta de investigación a la que se ha querido contestar en este capítulo es la siguiente: ¿cuál ha sido el uso que se le ha dado a los decretos de excepción en Perú? Se entiende a los decretos de excepción como *aquellos decretos presidenciales en que, refiriéndose a una situación como excepcional, se dictan medidas especiales, basándose en un marco legal conocido como “régimen de excepción”*.

En primer lugar, se describieron los regímenes de excepción disponibles en la normativa peruana: el “estado de emergencia” de la constitución de 1993. En términos de los antecedentes en el periodo previo al año 2000 (el inicio del periodo bajo estudio aquí), se estableció que ha habido un uso muy amplio de los decretos de excepción para hacer frente a la violencia interna provocada por la guerra contra Sendero Luminoso.

Luego, se identificaron unos 115 decretos de excepción emitidos por los presidentes peruanos en el periodo 2000-2010. Todos estos decretos emplean la nomenclatura “estado de emergencia”. se nota una tendencia creciente, desde 2 en 2000 hasta 15 en 2010. Además se nota un pico de 17 decretos de excepción en 2005, el último año del mandato de Alejandro Toledo.

En cuanto al marco legal, se refirió a los regímenes de excepción constitucionales (de 1993) en 110 casos. En tan solo 5 casos se declaró un “estado de emergencia” (la nomenclatura del régimen de excepción contemplado en la constitución de 1993), se identifica una situación como excepcional y se establecen unas medidas extraordinarias como respuesta a la misma. Sin embargo, en estos decretos no hay referencia *explícita* al régimen de excepción constitucional. A estos decretos se los podría denominar estados de excepción “para-legales” dado que usan la misma terminología que aparece en el marco legal de los estados de excepción pero carecen de una referencia *explícita* a la base legal que es parte del mismo concepto de un estado de excepción. Sin embargo representan menos del 5% de los casos de decretos de excepción en el caso ecuatoriano. En cualquier caso, hemos decidido incluirlos en el análisis dado la naturaleza política y no jurídica del estudio³⁶⁸.

³⁶⁸ En este sentido, seguimos el precedente establecido por Ferreira Rubio y Goretti (1998) en su análisis de los decretos de necesidad y urgencia en el caso argentino.

Luego, en cuanto al límite temporal llama la atención el hecho de que la gran mayoría de decretos (112 casos) sí se refieren a la duración de la declaratoria. Este hallazgo sugiere que – en el caso de Perú por lo menos – los regímenes de excepción tal y como se emplean en los decretos se caracterizan por ser medidas puntuales y delimitadas en el tiempo. Evidentemente, la situación en la práctica puede ser algo distinta. Luego, en cuanto al límite temporal llama la atención el hecho de que la gran mayoría de decretos (112 casos) sí se refieren a la duración de la declaratoria. Este hallazgo sugeriría que – en el caso de Perú por lo menos – los regímenes de excepción tal y como se emplean en los decretos se caracterizan por ser medidas puntuales y delimitadas en el tiempo. Aunque el dato principal para nuestra investigación es el decreto inicial en que se declara un estado de emergencia, durante la búsqueda nos encontramos con varias prórrogas³⁶⁹ en muchos casos, lo cual sugiere que la temporalidad expresada en el decreto inicial no siempre se respeta en la práctica.

Finalmente, es interesante considerar el ámbito de aplicación de las declaratorias. En el caso de Perú, el territorio subnacional es – con muchísima diferencia - el más referido (con 105 casos) seguido por un sector al nivel subnacional (3 casos), territorio nacional (2 casos), un sector al nivel nacional (2 casos), sector social (1 caso) y proceso político (1 caso). Cabe destacar que en un caso no está claro a qué ámbito se aplica la declaratoria, lo cual resulta bastante extraño.

Seguido, se ofrecieron estadísticas acerca de las diferentes situaciones referidas en los decretos en el marco del constructo de la excepción. A raíz de los resultados llama la atención llama la atención el protagonismo de los fenómenos naturales adversos (79 casos), la interrupción de actividades económicas o servicios públicos (77 casos) y – en menor medida- los disturbios internos (34 casos). Por otra parte, no hay ninguna referencia a tensión social, muy pocas referencias a problemas de implementación de planes existentes, contaminación, o inseguridad. Problemas de salud y de gestión sólo se refieren 8 casos cada uno.

Por otra parte, los resultados del análisis exploratorio de las medidas empleadas también son muy llamativos. Los resultados del análisis exploratorio de las medidas

³⁶⁹ Por poner algunos ejemplos: se prorrogó el DS-016-2007-PCM por 15 días más a través del DS-030-2007-PCM; se prorrogó el DS-067-2006-PCM por 19 días más a través del DS-087-2006-PCM; se prorrogó el DS-082-2004-PCM por 60 días más a través del DS-089-2004-PCM. Todos estos ejemplos incluyen la suspensión de los derechos humanos.

empleadas son muy llamativos. Por una parte, se observa una gran tendencia de emplear procedimientos técnicos en el marco de la gestión de riesgos (73 casos) y rehabilitar sectores o servicios (71 casos). Por otra parte, se observan pocas referencias a la ayuda sanitaria e una intervención de tipo administrativo (11 casos). Todas las medidas relacionadas con el uso de la coerción se encuentran en el medio: la suspensión de los derechos con 31 referencias, fuerza con 24 y el uso de los militares en 23 casos³⁷⁰.

Después de haber llevado a cabo el análisis exploratorio, más pormenorizado, se buscó ganar más capacidad analítica al buscar perfiles parecidos entre los decretos. Por lo tanto, se emplearon las variables agrupadas de constructo y medidas, con 3 variables en cada dimensión. En primer lugar, se llevó a cabo una serie de pruebas de correlación para ver si las relaciones esperadas de acuerdo con la teoría se cumplían. Se observó que en el caso de Perú en términos generales era así pero que las relaciones no lo eran al 100%. Por lo tanto, se llevó a cabo una prueba de conglomerados para establecer perfiles de casos más parecidos y más diferentes entre sí.

A raíz de este análisis se encontraron 5 perfiles. El perfil más importante en términos numéricos se denominó *gestión natural* con unos 78 casos. También se observó un peso importante del tipo *represivo clásico*, con unos 30 casos. Finalmente, se encontró dos conglomerados muy minoritarios *gestión social* (3 casos) y *gestión natural-Express* (2 casos). Además se encontró un caso aislado en que se observa la presencia de todas las variables, menos primeros auxilios. A continuación se llevó a cabo un análisis de los diferentes conglomerados, haciendo hincapié en los dos más numerosos y de ahí más relevantes.

Durante el análisis pormenorizado, destacó una importante observación: se identificaron importantes tendencias en el uso de los decretos de excepción para enfrentar ciertos problemas que constituyen talones de Aquiles para los diferentes gobiernos de Perú: por una parte el terremoto de Pisco a partir del 2007 y por otra las dos zonas de concentración de narcotráfico a partir del 2005 y del 2007. En estos casos, la serie de decretos de excepción acompañados de sus prórrogas han hecho que haya estados de excepción permanentes en varias partes del país. Aquí – en vez de ofrecer un análisis pormenorizado de estos usos – se ha querido aislar los casos

³⁷⁰ Para Nicanor Alvarado, en Perú no existe una gran diferencia entre el ejército y policía en Perú, ya que ambos se formaron para la guerra.

para subrayar su importancia en Perú, sin perjudicar la visión panorámica que se ofrece acerca del uso de los decretos de excepción en el país.

Finalmente, se buscó comprender si estos perfiles se reparten en el tiempo o si más bien remiten a un contexto o presidente específico. No encontramos ninguna relación significativa entre el año y los conglomerados o el presidente de los conglomerados, menos en el caso de Fujimori o los conglomerados más pequeños. Por lo tanto, en términos generales, se puede decir que el uso de los tipos más importantes de decretos de excepción – *gestión natural* y *represivo clásico* – se ha mantenido estable en el tiempo y no corresponde a una coyuntura o presidente específico.

Para resumir, podemos decir que la clave para nuestra interpretación del uso de los *decretos de excepción* en el caso de Perú es la gestión y los primeros auxilios para hacer frente a los desastres naturales y el uso de la coerción para hacer frente al desorden interno. En ese sentido, se ha destacado la importancia de los casos del terremoto de Pisco, las zonas de Huancavelica etc y Ancash etc. El conglomerado *represivo clásico* y su permanencia en el tiempo llaman especialmente la atención, dado que tiene raíces en la historia del país; fue en el contexto de la guerra contra Sendero Luminoso que se emitió un decreto de excepción por primera vez en democracia. Parece que este camino se ha seguido hasta finales del periodo bajo estudio.

“Through institutional layering, actors choose not to remake existing institutional configurations, but instead add new components that bring the institution in alignment with their needs... In addition, institutions initially set up to foster a certain social or political arrangement are often “converted” to suit other political purposes”.
James Mahoney and Celso M Villegas “Historical Enquiry and Comparative Politics”, pp. 80-81

...”path dependence is not, as some would have it, an approach but a historical fact, to be determined.”
Adam Przeworski, “Is the Science of Comparative Politics Possible?” p.168

“Many in the social sciences favor interpretation over explanation” Robert H Bates,
“From Case Studies to Social Science: a Strategy for Political Researchp.176

7. ANÁLISIS COMPARADO

La pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿cuál es el uso que se le ha dado a los decretos de excepción a tres países en vías de consolidación democrática? De momento se han abordado los tres países por separado para ofrecer una buena descripción de cada uno. Ahora, se comparan los resultados en los tres países para establecer si el uso que se le ha dado a estos decretos es el mismo y – si no es así – indagar en las razones por sus similitudes y diferencias.

Por lo tanto, en este capítulo se comparan los resultados de los diferentes pasos en el análisis, incluyendo el marco legal y los antecedentes; el análisis exploratorio; y la formación de los tipos. La parte final de este apartado busca ofrecer algunas explicaciones para las diferencias encontradas.

7.1 MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES EN EL USO

En primer lugar, cabe detenernos en dos cuestiones importantes: por una parte, la base legal de los decretos de excepción, es decir, ¿cómo son los regímenes de excepción en la normativa de cada país?; y por otra, los antecedentes en el uso. Pensamos que es fundamental considerar estos aspectos dado que en principio puede relacionarse con el uso que se les da en el periodo bajo estudio.

7.1.1 LOS MARCOS LEGALES

Pensamos que es imprescindible identificar y comparar las rutas legales tomadas por los tres países bajo estudio ya que nos ofrece un punto de partida para el uso de estos

mecanismos a través de los *decretos de excepción*. A continuación se describen muy brevemente la normativa y sus cambios en cada caso para luego ofrecer unos comentarios acerca de las similitudes y diferencias encontradas en Bolivia, Ecuador y Perú, en el periodo bajo estudio.

En el caso de Bolivia, se han identificado cuatro regímenes de excepción en la legislación en este periodo: el “estado de sitio” de la Constitución del 1967; la declaratoria de “desastre” o “emergencia” en la Ley 2140 del 2000; y “el estado de excepción” en la Constitución de 2009. Mientras que el estado de sitio de 1967 ofrece el uso de la fuerza y medidas administrativas frente a guerras o una “conmoción interior”, la Ley 2140 de 2000 abre muchísimo el marco de los regímenes de excepción en Bolivia, incorporando también problemas administrativos y desastres naturales y ofreciendo amplios poderes administrativos (sobre todo la exoneración de procedimientos contractuales con referencia a la ley 1178-SAFCO) y de primeros auxilios. Cabe destacar que la Ley 2140 fue una iniciativa de Hugo Bánzer, después de haber decretado un “estado de sitio” desastroso en abril del mismo año. Finalmente, con la nueva constitución de 2009, se creó la figura del “estado de excepción”, que se refiere a disturbios internos y problemas administrativos (pero no desastre natural) y ofrece como respuesta la fuerza.

En el caso de Ecuador, hay dos regímenes de excepción contemplados en la legislación en el periodo bajo estudio: el “estado de emergencia” de los artículos 180-182 de la constitución de 1998 y el “estado de excepción” de los artículos 164-166 de la Constitución de 2008. En realidad los mecanismos son muy parecidos: el constructo de la excepción incluye el caso de agresión externa, guerra internacional, conmoción interna y catástrofes naturales; y la política de la excepción ofrece medidas de todo tipo, incluyendo i) la recaudación anticipada de impuestos; ii) inversión de fondos públicos destinados a otros fines para evitar catástrofes; iii) traslado de la sede del gobierno; iv) establecimiento zonas de seguridad³⁷¹; v) censura de los medios; vi) limitar o suspender ciertos derechos; vii) el empleo de la fuerza pública (viii) la movilización y requisiciones de acuerdo con la ley; y ix) el cierre o habilitación de puertos.

³⁷¹ En la legislación ecuatoriana no queda muy claro lo que son las zonas de seguridad, más allá de regiones de importancia estratégica para el país.

A pesar del debate en la Asamblea Constituyente durante diciembre 2007 y enero 2008, se encontraron tan solo 2 diferencias significativas entre los dos regímenes de excepción: el “estado de emergencia” de 1998 estipula que la declaración puede afectar „a todas las actividades de la sociedad o alguna de ellas“. Entonces, en vez de establecer que se declara un estado de emergencia en un *territorio* determinado, se puede declarar en una *actividad*, algo que nos hace repensar la conceptualización clásica de los estados de excepción. Luego, en 2008 se incorporaron los siete principios de Despouy, para dar el régimen un aire más democrático y acorde con el derecho internacional.

Finalmente, cabe destacar papel de dos leyes secundarias que – de forma indirecta - han ampliado el marco de los regímenes de excepción en el caso ecuatoriano. Por una parte están la Ley de Seguridad Nacional de 1979 y la Ley de Seguridad del Estado de 2009, que confirman el papel importante para los militares en el marco de los regímenes de excepción y ofrecen un marco mínimo para la atención de desastres. Además cabe resaltar que hasta 2008 contemplaban la posibilidad de juzgar a los civiles en tribunales militares en el marco del estado de emergencia. Por otra parte están las leyes de Contratación Pública que – hasta 2009 – contemplaban la posibilidad de exoneraciones de procedimientos contractuales ordinarios bajo la figura del estado de emergencia. A partir de 2009, se creó una nueva figura, la “Situación de Emergencia”, la cual no tiene que pasar por un decreto presidencial sino por resolución ministerial, para poder saltar los procedimientos contractuales ordinarios.

En el caso de Perú, la constitución de 1993 establece dos regímenes de excepción: el estado de emergencia y el estado de sitio. En cuanto al “estado de emergencia”, el constructo de la excepción contemplado las siguientes circunstancias: “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”; y en cuanto a la política de la excepción se establece la restricción de cuatro derechos³⁷² y la posibilidad de entregar el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. Por otra parte, el “estado de sitio” se puede declarar “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan “, y por lo tanto el constructo de la excepción contemplado se vincula fuertemente con la guerra. En términos de la política de excepción, hay una contemplación implícita de una importante suspensión de los derechos humanos dado que se dispone que en el

³⁷² Los derechos son los siguientes: a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del Artículo 2º y en el inciso 24, apartado f de la Constitución de 1993.

decreto haya “mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende”. No ha habido una nueva constitución o ley que contempla un “régimen de excepción” en el periodo bajo estudio.

En términos de otras leyes que tienen un impacto directo sobre estos mecanismos, cabe resaltar varias leyes que han buscado normalizar con detalle el uso de estados de emergencia para combatir desastres naturales (en 2003 y 2005) y reducir o incluso aumentar los poderes de los militares en el marco de este régimen de excepción. Cabe destacar que a partir del 2005, no se contempla la exoneración de procedimientos contractuales en el marco del “estado de emergencia”, sino que se crea una especial figura administrativa. No ha habido desarrollos normativos respecto al “estado de sitio” en el periodo bajo estudio.

La tabla a continuación resume los diferentes marcos normativos vigentes durante el periodo de estudio en los tres países, haciendo hincapié en lo que dicen en cuanto al constructo de la excepción y la política de la excepción, pero no los elementos formales, dado que no constituyen el foco de este estudio. Es importante subrayar que para esta tabla se tiene en cuenta el régimen de excepción contemplado en la constitución o ley tanto como marcos normativos que afectan directamente esta base legal como fuente para esta tabla

Tabla 19: Constructo y Política de la excepción en los regímenes de excepción de Bolivia, Ecuador y Perú, 2000-2010

País	Constitución /Ley	Nomenclatura	Constructo de la excepción	Política de la excepción	Leyes asociadas
Bolivia	Cons 1967, Arts 111-115	Estado de sitio	- (Guerra o conmoción interior)	Fuerza, intervención administrativa	-
Bolivia	Ley 2140, Arts 23-27	Desastre	Disturbios internos/ problemas administrativos/ desastre natural	Fuerza, intervención administrativa, primeros auxilios.	Normas sobre administración e inversión.
		Emergencia	Disturbios internos/ problemas administrativos/ desastre natural	Fuerza, intervención administrativa, primeros auxilios.	Normas sobre administración e inversión.
Bolivia	Cons 2009, Arts137-140	Estado de excepción	Disturbios internos/desastre natural	Fuerza	-
Ecuador	Cons1998, Arts180-182	Estado de emergencia	Disturbios internos/desastre	Fuerza, intervención	Normas sobre seguridad y

			natural (también se refiere a conmoción)	administrativa, primeros auxilios.	contratación pública
Ecuador	Cons 2008, Arts 164-166	Estado de excepción	Disturbios internos/desastre natural (también se refiere a conmoción)	Fuerza, intervención administrativa, primeros auxilios.	Norma sobre seguridad.
Perú	Cons 1993, Arts 137	Estado de emergencia	Disturbios internos, desastre natural.	Fuerza, intervención administrativa (hasta 2004) y primeros auxilios.	Normas sobre desastres naturales y contrataciones.
Perú	Cons 1993, Arts 137	Estado de sitio	Disturbios internos	Fuerza.	-

Fuente: elaboración propia

En resumidas cuentas, se han producido unos desarrollos importantes desde un punto de vista legal durante el periodo bajo estudio y se reflejan unas diferencias importantes entre los tres países, sobre todo en cuanto a tres temas: los desastres naturales, las contrataciones por excepción, y el papel de los militares.

En cuanto a la gestión de los desastres naturales, por una parte, Bolivia (en 2000) creó un régimen de excepción totalmente nuevo, mucho más enfocado hacia los desastres naturales y en un marco de prevención de riesgos en vez de la seguridad nacional. Perú ha mostrado la misma voluntad pero lo ha hecho a través de leyes ordinarias (de 2003 y 2005) que afectan el marco del régimen de excepción constitucional. En el caso de Ecuador, no ha habido importantes desarrollos normativos en ese sentido durante el periodo bajo estudio.

Luego, en cuanto a las contrataciones por excepción, en el caso de Bolivia uno de los términos principales de los regímenes de excepción contemplados en la ley 2140 es la posibilidad de exoneración de procedimientos normales de contratación pública, por lo tanto ha habido un desarrollo importante en ese sentido durante el periodo bajo estudio. Por otra parte, en el caso de Ecuador, a partir del 2009 esta facultad se quitó de la figura del “estado de excepción”, creando una figura totalmente nueva; en el caso de Perú, pasó lo mismo pero ya en 2004. Por lo tanto, en estos dos casos, este aspecto de los regímenes de excepción ha dejado de asociarse con el mecanismo constitucional.

Finalmente, en cuanto a los militares ha habido unos vaivenes en el periodo bajo estudio. En el caso de Bolivia, tanto el “estado de sitio” de 1967 como el “estado de

excepción” de 2009 contemplan el uso de los militares pero la “emergencia” o “desastre” de la ley 2140 se concentran en el sistema de Defensa Civil y el CONARADE. Por otra parte, en el caso de Ecuador, las leyes de seguridad de 1979 y 2009 han reafirmado el papel de los militares, aunque a partir del 2008 ya no se permite el uso de tribunales militares para los civiles. Luego, en el caso de Perú, varias leyes han buscado normar el uso de los militares, en algunos momentos ofreciéndoles más poder y en otros momentos restándolo. Además, cabe destacar que en Ecuador y en Perú los últimos presidentes han buscado aumentar los poderes de los militares fuera del marco de los regímenes de excepción formales. Por lo tanto, en este caso podemos hablar de una tendencia a una normalización de estos poderes.

7.1.2 ANTECEDENTES

Ahora que se han descrito los diferentes marcos legales, ahora es necesario describir brevemente los antecedentes que tienen el uso de estos mecanismos en los tres países en el periodo previo al año 2000. Cabe destacar – como se ha enfatizado arriba - que algunos de los mecanismos se han desarrollado en el periodo bajo estudio y por lo tanto lógicamente no podemos establecer antecedentes en su uso.

En el caso de Bolivia, el estado de sitio de 1967 – más que un estado de excepción variopinta – ha llegado a conocerse tanto por su forma constitucional como por su uso histórico en las primeras dos décadas después de la transición a la democracia como una medida muy represiva y usada de forma puntual como último recurso por la élite gobernante frente a movilizaciones masivas de los sectores excluidos del “Pacto por la democracia”. Por otra parte, en un caso clave, en 1985 además de represión, se promulgaron varias medidas que afectaban a los sueldos de funcionarios, en el marco de la Nueva Política Económica. Si se une a esto el hecho de que fue la medida preferida de los militares,³⁷³ la connotación del “estado de sitio” como mala palabra en el país parece bastante comprensible³⁷⁴.

Dado que la ley 2140 se promulgó en 2000, no hay casos de decretos de excepción emitidos en su nombre antes de esta fecha. De la misma forma, el “estado de excepción” contemplado en la constitución de 2009 es un mecanismo nuevo. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el marco temporal del presente estudio es desde el 2000 hasta el 2010, un aporte adicional del presente estudio es que ofrecerá un primer

³⁷³ Entrevista Ana María Romero, La Paz, Bolivia, abril, 2007.

³⁷⁴ Entrevista con el Mayor David Vargas, Sucre, Bolivia, abril, 2007.

acercamiento empírico a la invocación de dicha ley y el nuevo régimen constitucional de excepción en la vida política del país.

Luego, en el caso de Ecuador, Desde la vuelta a la democracia en 1979, el „estado de emergencia“ se ha dictado en numerosas ocasiones en el país. De acuerdo con una investigación llevada a cabo por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos sobre los estados de emergencia y otras medidas excepcionales tales como los decretos de movilización y el empleo de la fuerza pública³⁷⁵, se han declarado unos 64 „estados de emergencia“ entre 1979 y 1997. Según los datos recopilados en este informe, aunque las causas referidas incluyen las establecidas por la constitución (la conmoción interna, desorden público, catástrofe natural y la agresión externa) también se refieren al contrabando, la crisis económica y el mal funcionamiento de los servicios públicos. Con el tiempo, ha habido una tendencia decreciente de decretarlos por cuestiones de orden público (concentrados mayoritariamente en la zona amazónica) y una tendencia creciente por decretarlos para ofrecer recursos a instituciones atravesando dificultades por cuestiones económicas o desastres naturales.

Por lo tanto, en el caso de Ecuador, el uso del “estado de emergencia” establecido en la constitución de 1998 y su precursor de la constitución de 1979 ha sido muy amplio en las últimas dos décadas del siglo XX. Será interesante observar si este patrón sigue en la primera década del siglo XXI. Además, dado que el “estado de excepción” es un mecanismo nuevo, de la constitución de 2008, se podrá ofrecer un primer acercamiento a su uso en la práctica. Cabe destacar finalmente que el vínculo histórico entre militares y regímenes de excepción no está tan pronunciado en Ecuador como en el caso de Bolivia.

En el caso de Perú, es importante resaltar que el “estado de sitio” nunca se declaró en Perú en el período 1980-2010. Más bien lo que pasó es un uso sistemático y permanente del “estado de emergencia” para enfrentar el conflicto interno suscitado por las actuaciones de Sendero Luminoso y el cultivo de la coca, que en gran medida financiaba sus campañas³⁷⁶. Para 1990, un 45% del territorio nacional se encontraba bajo el estado de emergencia de forma permanente. Como explica Carlos Rivera, “Hay una degradación de la institución del estado de emergencia muy ligada al conflicto armado, muy ligada al control de los militares en zonas de emergencia, muy

³⁷⁵ „El Ecuador con 44 estados de emergencia vigentes“, Blanco y Negro, Hoy, 10 de febrero del 2001. www.hoy.com.ec

³⁷⁶ Ver CVR (2003).

ligada a violaciones de derechos humanos”. Es importante resaltar que durante la década de los 80 y 90, además de la represión involucrada con las declaratorias, se otorgó el control de actividades y recursos a los militares, conformando de esta manera un gobierno militar en gran parte del país. En el caso de Perú, no observamos una tendencia pasada de declarar “estados de emergencia” por razones de desastre natural o problemas administrativos.

En resumidas cuentas, existen unas importantes diferencias en cuanto al uso que se le ha dado a los regímenes de excepción en los tres países bajo estudio. En el caso de Bolivia, el “estado de sitio” es sinónimo con la represión militar en momentos puntuales de la democracia y como columna vertebral de los autoritarismos pasados; en el caso de Ecuador, sí ha habido un uso represivo del mecanismo del “estado de emergencia” frente a disturbios internos pero también una innovación importante al emplear más medidas de tipo administrativo; y en el caso de Perú el “estado de emergencia” se empleó como una respuesta permanente a una coyuntura muy complicada marcada por violencia política y un creciente negocio de narcotráfico en zonas del país tomadas por Sendero Luminoso³⁷⁷.

Ahora que se han establecido los diferentes marcos y desarrollos legales y los distintos caminos históricos en cuanto al uso de los regímenes de excepción, será interesante establecer si ha habido una continuidad o más bien una ruptura en el periodo bajo estudio.

7.2 ANÁLISIS EXPLORATORIO

7.2.1 ELEMENTOS GENERALES

El número total de decretos de excepción que se emitieron en Bolivia, Ecuador y Perú fueron unos 290. Comparando por país, llama la atención que en Bolivia el número era notablemente más bajo, con unos 65 decretos frente a unos 110 en Ecuador³⁷⁸ y 115 en Perú. Sin duda alguna, el hecho de que Bolivia cuente con una forma de gobierno semi-parlamentario y que su ejecutivo históricamente no haya sido tan poderoso como en los otros dos países bajo estudio puedan explicar porque los

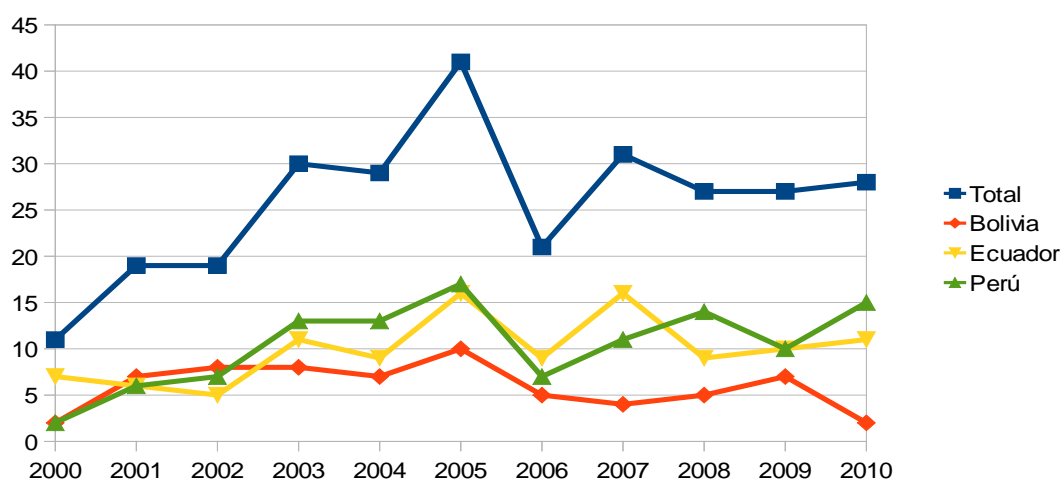
³⁷⁷ Ver CVR (2003)

³⁷⁸ Menos los 6 casos “fantasma” a los que ya se ha referido.

presidentes bolivianos han emitido un poco más de la mitad de los que emitieron sus contrapartes ecuatorianos y peruanos en el periodo bajo estudio.

Luego, es interesante ver la distribución de estos decretos en el tiempo. En números brutos, ha habido una creciente tendencia en el periodo bajo estudio de emitir los decretos de excepción, desde 11 en 2000 hasta 28 en 2010. Sin embargo, mientras que tanto Ecuador como Perú han seguido esta tendencia, en Bolivia no se puede hablar de una tendencia hacia el alza en el periodo bajo estudio. Luego, llama la atención que en los tres casos en el año 2005, hubo un pico en el número de decretos de excepción emitidos, algo que se analizará más adelante. El gráfico a continuación representa tanto el número de decretos por año en total como el número de decretos por año en cada país.

Gráfico 17: N° de decretos de excepción por año por país/en total

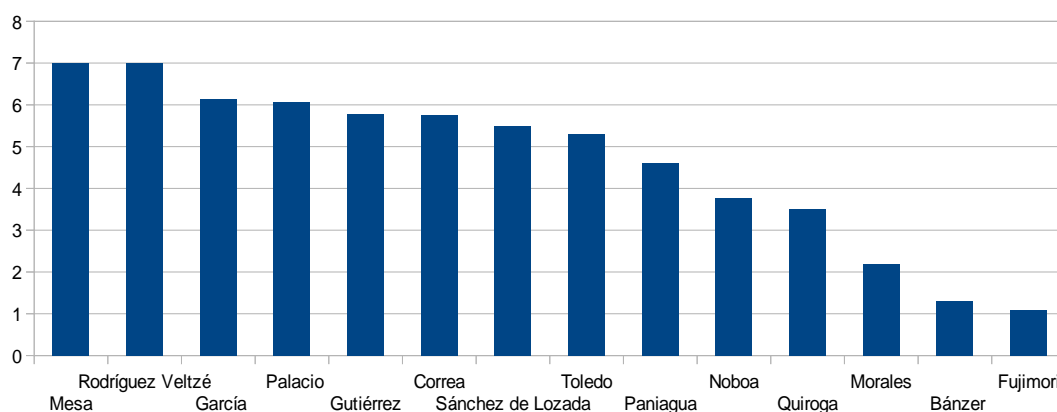


Fuente: elaboración propia

Luego, resulta interesante establecer qué presidentes tendieron a emplear estos decretos con mayor frecuencia y quiénes lo emplearon con menos frecuencia. Para poder comparar a los presidentes en igualdad de condiciones – teniendo en cuenta que sus mandatos han sido de duraciones diferentes – se calculó el promedio de decretos por seis meses. Los resultados tienen a Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé en la cabeza del listado; y Hugo Bánzer y Alberto Fujimori al final. Estos resultados resulten algo sorprendentes dado que los primeros se vinculan con intentos de proteger la democracia en Bolivia mientras que los últimos se conocen por sus

persuaciones más bien autoritarias. Además, no observamos tasas parecidas entre presidentes de ideología parecida: por ejemplo, Rafael Correa cuenta con una tasa relativamente alta (5,5 decretos por año) mientras que Evo Morales cuenta con una tasa relativamente baja (2,1 decretos por año). Por lo tanto, parece ser que el uso de los decretos de excepción – en términos globales - no se vincule con la ideología.

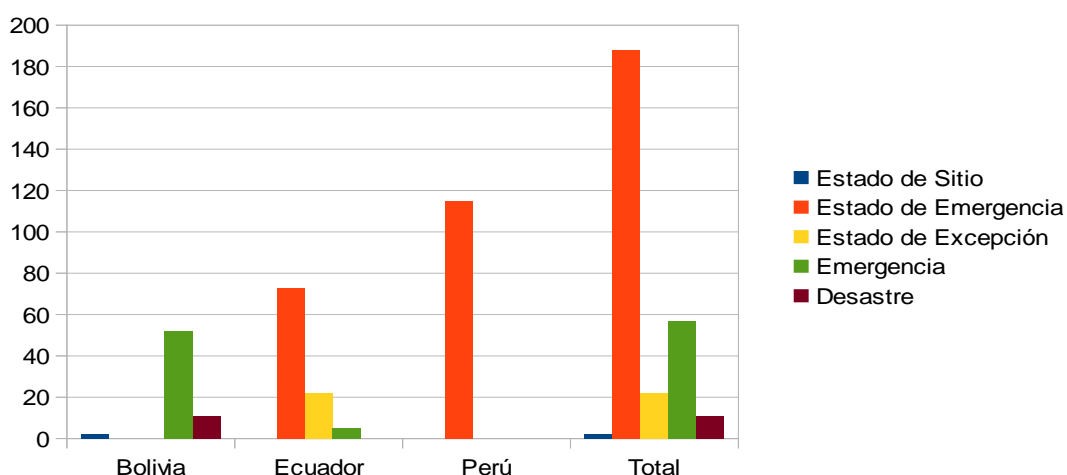
Gráfico 18: Promedio de decretos de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú en 2000-2010



Fuente: elaboración propia

Aunque no tenga un efecto palpable, es interesante detenernos en las diferentes nomenclaturas empleadas en los decretos de excepción emitidos en los tres países en el periodo bajo estudio. En el caso de Bolivia, la nomenclatura “emergencia” es la más referida, seguida por “desastre” y “estado de sitio”. En Ecuador, la nomenclatura “estado de emergencia” es el más usado, seguido por “estado de excepción” y “emergencia”. Finalmente, en el caso de Perú se emplea únicamente el “estado de emergencia”. El gráfico a continuación demuestra estos resultados.

Gráfico 19: Las nomenclaturas empleadas en los decretos de excepción emitidos en Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010



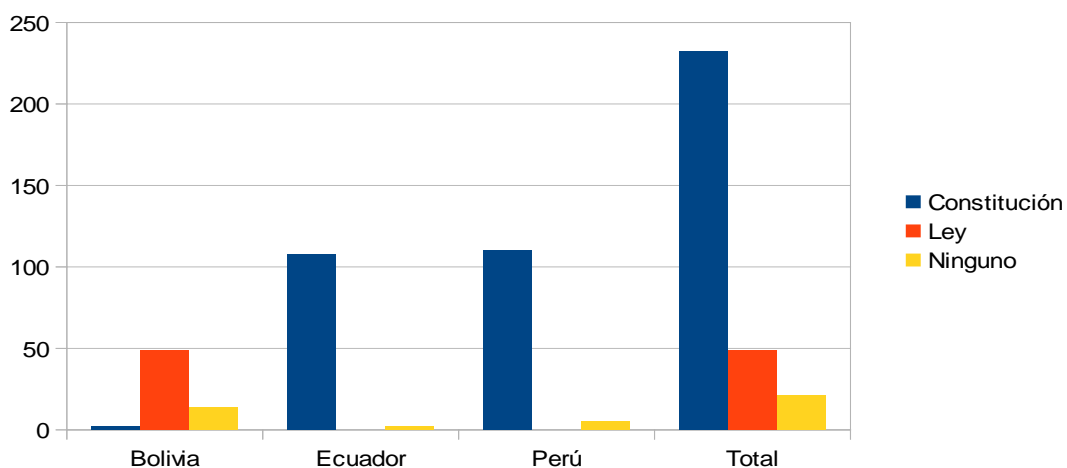
Fuente: elaboración propia

Aunque únicamente hemos abordado los elementos más generales de los decretos de excepción emitidos en los tres países bajo estudio, ya se han observado unas diferencias clave. Ahora pasamos a analizar los elementos finales para establecer si se observan más diferencias.

7.2.2 ELEMENTOS FORMALES

Llama la atención una gran diferencia entre los tres países: el hecho de que en Ecuador y Perú casi todos los decretos de excepción se refieran al régimen de excepción constitucional de forma explícita mientras que en Bolivia el marco normativo más referido sea la ley 2140 y siguientes, es decir un régimen de excepción contemplado en la ley. Además, la proporción de decretos *paralegales* en el caso de Bolivia es mucho más alta que en los otros dos casos. Aunque el marco más referido en términos brutos sigue siendo la constitución, cabe destacar que en Bolivia tan solo 2 casos hacen mención del régimen de excepción constitucional. El gráfico a continuación refleja estas diferencias:

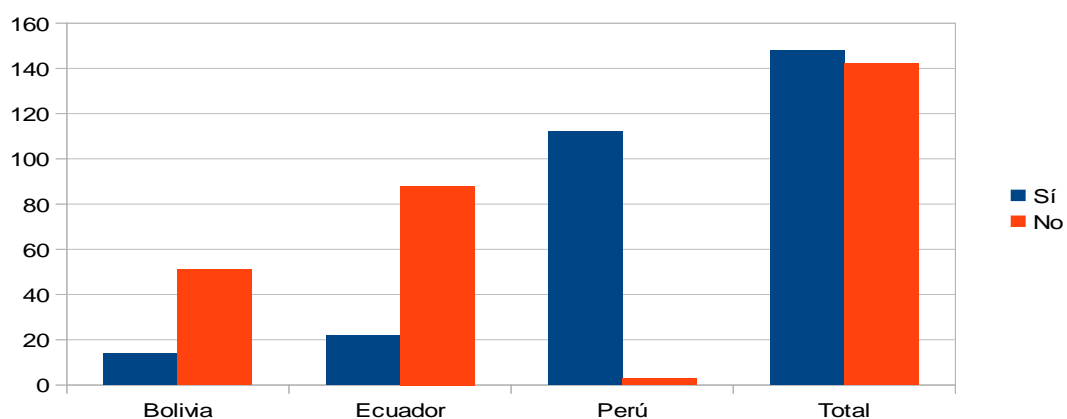
Gráfico 20: Referencias explícitas a regímenes de excepción en los decretos de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

Luego, al considerar la presencia o no de límites temporales, también se observan diferencias importantes por país. En el caso de Perú, casi todos los decretos establecen un límite temporal; mientras que en Bolivia y Ecuador en menos de una tercera parte de los decretos se establece un límite temporal. Evidentemente, en la práctica estas cifras podrían cambiarse pero de entrada podríamos decir que formalmente no siempre se sigue el precepto básico de los regímenes de excepción de acuerdo con el cual son medidas delimitadas temporalmente. Además – como ya se destacó en los capítulos sobre Ecuador y Perú – en algunos casos se han establecido estados de emergencia al largo plazo a través de una serie de decretos de excepción y sus prórrogas.

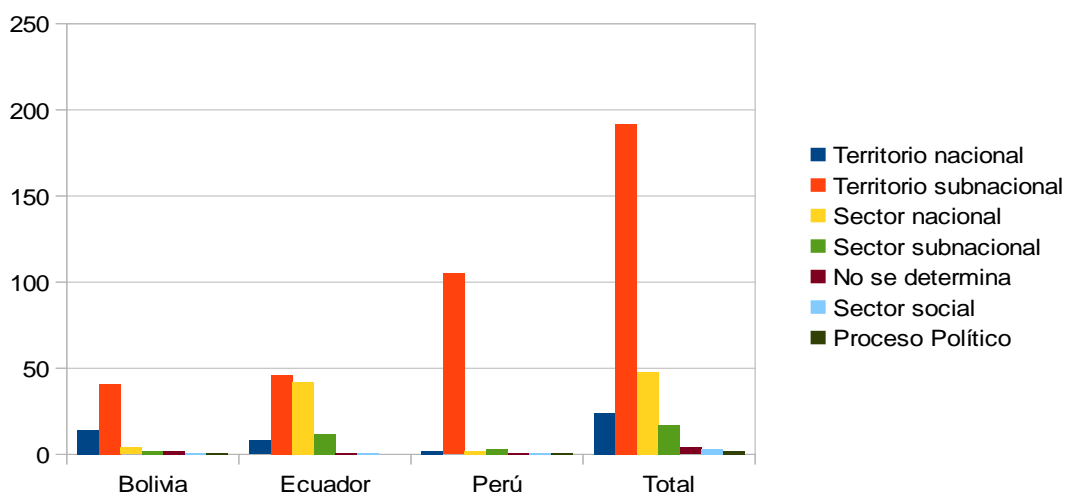
Gráfico 21: Límite temporal de los decretos de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

El último elemento formal que consiguió niveles razonables de fiabilidad en la prueba intercodificadores fue el ámbito de aplicación de los decretos. El territorio subnacional fue el ámbito más referido en los tres países y en términos generales pero se observa un desarrollo importante en el caso de Ecuador: se aplica los decretos de excepción en sectores económicos o servicios al nivel nacional con muchísima frecuencia. En Bolivia y en Perú se observan solamente algunos casos así. Finalmente, se observaron varios casos en que se aplica el decreto de excepción a un sector social o un proceso político, lo cual sin duda representa una innovación y inclusive se encontraron casos en que era imposible discernir exactamente a qué ámbito aplicaba el decreto.

Gráfico 22: Ámbito de aplicación de los decretos de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

Al revisar tres de los elementos formales clave de los decretos de excepción en términos totales y por país, se observan unas diferencias importantes. Ahora, se considerarán elementos más materiales a través de las dos dimensiones clave de nuestro estudio: el *constructo de la excepción* y la política de la excepción.

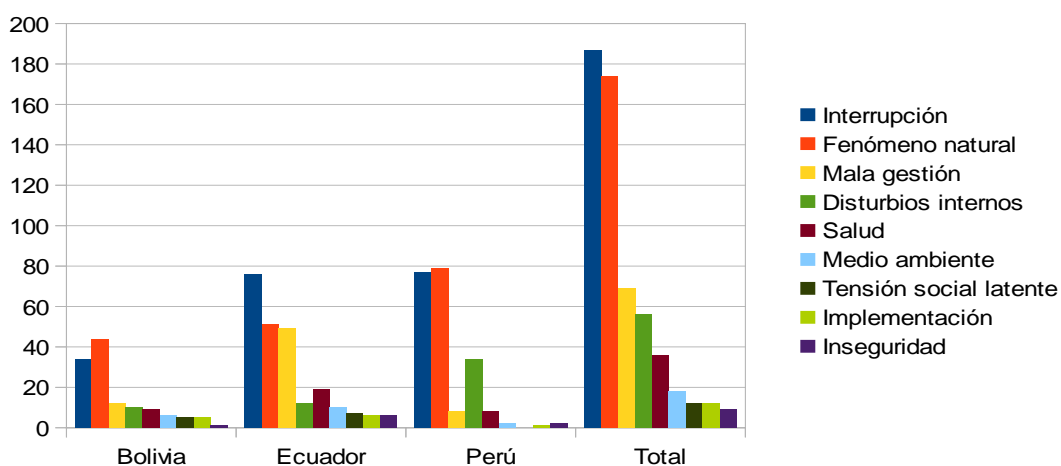
7.2.3 CONSTRUCTO DE LA EXCEPCIÓN

A continuación se presentan los resultados totales y comparados de las referencias a las diferentes situaciones que se refieren en los decretos de excepción en el marco del *constructo de la excepción*. Como se ha enfatizado a lo largo de este estudio, los decretos suelen referir a más de una situación como la causante de la declaratoria del estado de emergencia.

En términos brutos, la situación referida con más frecuencia es la interrupción en servicios públicos o sectores económicos, seguido por un fenómeno natural adverso. En tercer lugar se encuentra la mala gestión y en cuarto lugar los disturbios internos, los que tradicionalmente han sido la causante de las declaratorias de estado de emergencia en la región. Luego están problemas de salud y contaminación del medioambiente. Finalmente, tensión social latente, problemas en la implementación de planes o públicas ya existentes y la inseguridad son las situaciones menos referidas.

Por otra parte, si se consideran los resultados por país, es necesario resaltar algunas diferencias importantes. Primero, en Bolivia y Perú la situación más referida es un fenómeno natural adverso mientras que en Ecuador directamente es la interrupción de las actividades de un servicio público o sector económico. Llama la atención también el protagonismo de “mala gestión” en el caso de Ecuador, su baja relevancia en el caso de Bolivia, y su escasa presencia en el caso de Perú. Por otra parte, mientras que hay relativamente pocos casos a disturbios internos en Bolivia y Ecuador, tiene una incidencia importante en Perú. La última diferencia más llamativa es el hecho de que en Ecuador se encuentran varias referencias a problemas de salud y del medioambiente mientras que en Bolivia son menos escasas y todavía más en Perú. El gráfico a continuación muestra estos resultados:

Gráfico 23: Situaciones referidas los decretos de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

7.2.4 La política de la excepción

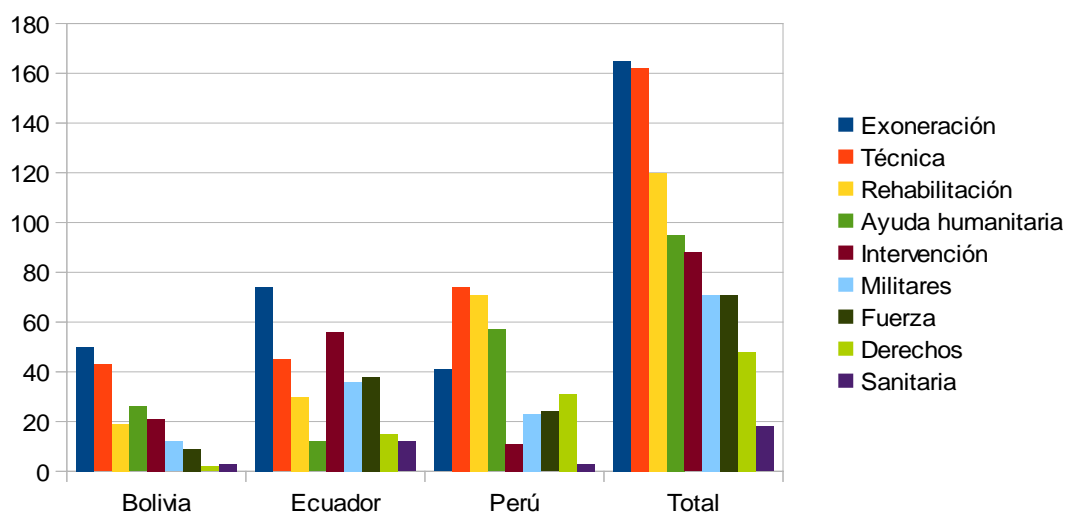
A continuación se presentan los resultados totales y comparados de las referencias a las diferentes situaciones que se refieren en los decretos de excepción en el marco de la política de la excepción. Como se ha enfatizado a lo largo de este estudio, los decretos suelen referir a más de una medida en el marco de la declaratoria del estado de emergencia. Por lo tanto, aquí se cuentan las referencias en el corpus de decretos.

En términos brutos, la medida más referida es la exoneración de los procedimientos contractuales y presupuestales normales, seguida por la intervención técnica en el marco de la gestión de los riesgos naturales. Aunque la suspensión de los derechos humanos no es protagonista entre las diferentes medidas empleadas en el marco de los decretos de excepción, sí se observan frecuencias importantes en términos de los militares y el uso de la fuerza. Finalmente, se observan unas frecuencias muy bajas en cuanto a la ayuda sanitaria.

Luego, si comparamos por países hay algunas diferencias importantes. Mientras que en Bolivia la medida más referida es la exoneración de procedimientos contractuales y presupuestales seguida por la intervención técnica en el marco de la gestión de riesgos naturales, Ecuador y Perú no siguen esta pauta. En Ecuador, por su parte, la medida más referida es la exoneración seguida por la intervención en la gestión de un sector o servicio. Luego, en Perú la medida más referida es la intervención técnica seguida por la rehabilitación y la ayuda humanitaria con exoneración en el cuarto lugar. Por otra parte, mientras que en Perú se observan frecuencias altas en términos

de la suspensión de los derechos, en Ecuador se observan frecuencias muy altas en términos del uso de los militares y la fuerza. Otro resultado muy llamativo son las cifras altas en términos de intervención en un sector en Ecuador, las cifras medianas en el caso de Bolivia y las cifras bajas en el caso de Perú. El gráfico a continuación demuestra toda esta información.

Gráfico 24: Medidas referidas en los decretos de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010



Fuente: elaboración propia

Resumiendo

En resumidas cuentas, en este apartado se ha buscado ofrecer los resultados exploratorios del análisis de contenidos en términos totales y por país en las cuatro dimensiones abordadas: elementos generales, elementos formales, el constructo de la excepción y la política de la excepción. De esta forma se ha buscado a la vez ofrecer una visión panorámica acerca del uso de estos mecanismos e identificar algunas diferencias entre los países.

7.3 BUSCANDO PERFILES ENTRE LOS DECRETOS PRESIDENCIALES DE EXCEPCIÓN

El próximo paso en el análisis – el paso clave – es la búsqueda de casos parecidos entre los decretos en función de las dos sub dimensiones más importantes desde un punto de vista material: el constructo de la excepción y la política de la excepción. En

esta fase del análisis ya pasamos a reagrupar las variables en seis variables más amplias: desorden interno, problemas administrativos y desastre natural (sub dimensiones del constructo de la excepción); y fuerza, intervención administrativa y medidas técnicas (sub dimensiones de la política de la excepción). Consideramos que estas variables tienen están presentes cuando cualquiera de las tres variables asociadas con cada una también está presente. Es importante subrayar que el efecto no es acumulativo; el valor es simplemente presente o ausente para cada una de las nuevas variables.

7.3.1 BUSCANDO CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES

Primero, entonces, es necesario recordar la taxonomía inicial establecida al principio de este estudio, de acuerdo con la cual las medidas son la variable dependiente y el constructo la variable independiente. Esta taxonomía se expone nuevamente a continuación:

Tabla 20: Taxonomía de los decretos de excepción, de acuerdo con sus dos dimensiones principales: el constructo de la excepción y la política de la excepción

Constructo	Desorden interno	Administrativo	Desastre Natural
Medidas	Coerción	Administración	Primeros Auxilios

Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, para ver si el esquema presentado arriba se puede mantener, se recodificaron las variables de tipo nominal en una medida de escala para llevar a cabo una prueba de correlación. Se observó una relación positiva significativa entre desorden y fuerza; una relación positiva significativa entre problemas administrativos y intervención administrativa; y una relación positiva entre desastre y primeros auxilios. Todas estas relaciones son significativas al nivel 0,01.

Por lo tanto, podemos decir que – en términos generales – las pautas establecidas en la teoría entre constructo y medidas sí se respetan. No obstante, la relación no es exacta y por lo tanto sería necesario hablar de algunos casos extraviados. Teniendo en cuenta esta situación, se procedió a realizar una serie de correlaciones entre las seis variables para establecer si hubiera alguna relación más entre ellas. Los resultados se muestran en la tabla a continuación.

Tabla 21: Correlaciones estadísticas (medida de Pearson) entre las seis variables clave del estudio

	Desorden	Prob adm.	Desastre	Fuerza	Int. adm	Pri. Aux.
Desorden	1	-,029	-,768**	,587**	-,629**	-,667**
Prob adm.	-,029	1	-,048	-,072	,232**	-,143*
Desastre	-,768**	-,048	1	-,590**	,538**	,821**
Fuerza	,587**	-,072	-,590**	1	-,599**	-,531**
Int. adm	-,629**	,232**	,538**	-,599**	1	,425**
Pri. Aux.	-,667**	-,143*	,821**	-,531**	,425**	1

** significativa al nivel 0,01

* significativa al nivel 0,05

Fuente: elaboración propia

La prueba de correlaciones entre las seis variables revela algunos resultados inesperados y por lo tanto interesantes. Primero, que no existe una relación negativa entre desorden e intervención administrativa. Luego, que no existe una relación negativa entre problemas administrativos y desastre natural o el uso de la fuerza. Finalmente, no existe una relación negativa entre desastre natural y problemas administrativos. Además, existe una relación positiva entre desastre y medidas administrativas. Estos resultados, junto con el hecho de que las relaciones positivas y negativas esperadas no lo son al 100%, nos hacen pensar que será interesante llevar a cabo un análisis multivariado para descubrir perfiles o grupos naturales entre los decretos de excepción. En ese sentido, el análisis de conglomerados nos parece una herramienta muy poderosa.

7.3.2 ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS

Entonces, llevamos a cabo una prueba de análisis de conglomerados jerárquicos para establecer pautas entre los diferentes casos. El análisis de conglomerados o cluster busca encontrar grupos naturales y por lo tanto es un método inductivo muy adecuado para el tipo de análisis que estamos llevando a cabo. Se eligió hacer el análisis por caso, con el método de vinculación intergrupala y la estadística de aglomeración

euclídea para datos binarios³⁷⁹. En esta fase, usamos todos los casos de los tres países en el periodo bajo estudio. Para poder encontrar el número más adecuado de soluciones, se consultó tanto el dendrograma (Anexo 19) como el diagrama de dispersión (Anexo 20). Parecía claro que una solución de 5 grupos era el adecuado, tal y como se aprecia en los dos Anexos. Sin embargo, cabe destacar que existe una diferencia importante en cuanto al número de casos que se encuentra en cada grupo, algo que se desarrollará en el siguiente apartado de este capítulo.

Entonces, el siguiente paso es descifrar las agrupaciones para establecer qué características tienen en común. Una vez establecida los valores en común, resultaba sencillo comprender y dar nombre a los seis grupos que se establecen a continuación:

Grupo 1: Gestión Natural

*Todos los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de una catástrofe natural y el uso de primeros auxilios. Casi todos los decretos contemplan una intervención de tipo administrativo. Además, la mayoría se refieren a una situación de problemas administrativos. Algunos casos contemplan el uso de la fuerza para llevar a cabo las medidas y en muy pocos casos se refiere también a un desorden interno. Teniendo en cuenta la predominancia de las variables relacionadas con catástrofes naturales, intervención de tipo administrativo y primeros auxilios, a este grupo se le denomina *gestión natural*.*

Grupo 2: Represivo Clásico

*Todos los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de desorden interno y el uso de la coerción. En aproximadamente la mitad de los casos se refiere a problemas administrativos, lo cual será una consecuencia de los disturbios internos. En un caso se emplea medidas de tipo administrativo pero en ningún caso se encuentra la presencia de las variables “desastre natural” o “primeros auxilios”. Cabe recordar que el análisis de conglomerados busca convergencias en la ausencia de las variables además de en la presencia de las mismas. Dado que todos los decretos de este tipo tienen en común la presencia desorden interno y el uso de la coerción se le denomina *represivo clásico* porque respeta el uso clásico que se ha*

³⁷⁹ Que es el más usado en los análisis de este tipo.

dado a los regímenes de excepción en la historia latinoamericana y la forma clásica de conceptualizarlos en la literatura.

Grupo 3: Gestión Express

Todos los decretos que se encuentran en este grupo comparten la presencia de las siguientes variables: presencia de un problema administrativo y la intervención de tipo administrativo. En más de la mitad de los decretos se hace referencia a algún tipo de desastre natural, lo cual será el resultado de los problemas administrativos y un factor que dificulte aún más la administración. Estos decretos también tienen en cuenta la ausencia de varias variables: desorden, coerción y primeros auxilios. Para reflejar la importancia de las variables presencia de un problema administrativo y la intervención de tipo administrativo, se le denomina a este grupo *gestión Express*, dado que en el fondo este grupo se caracteriza por gestión por la vía rápida.

Grupo 4: Gestión Social

Luego, se encontró un grupo en que *todos* los decretos tienen en común la presencia de las siguientes variables: desorden, problemas administrativos y una intervención de tipo administrativo. En algunos casos también se emplea la coerción y en unos pocos se observa la presencia de un desastre natural. Por otra parte, todos estos decretos tienen en común la ausencia de la variable primeros auxilios. A este grupo se le denomina *gestión social*, dado que representa gestión por la vía rápida frente a problemas de desorden y de administración y por lo tanto, rompen el esquema tradicional del tipo *represivo clásico*.

Grupo 5: Gestión Forzosa

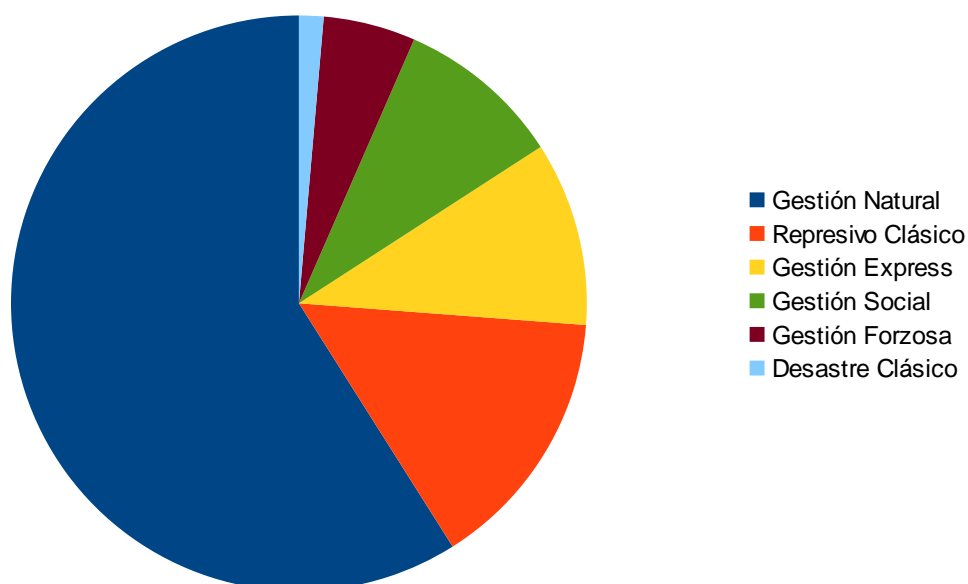
En este grupo, *todos* los decretos comparten la presencia de un problema administrativo, el uso de la fuerza y una intervención de tipo administrativo. En algunos casos también se observa la presencia de desastres naturales. Por otra parte, también tienen en común la ausencia de desorden y primeros auxilios. Este grupo se parece mucho a *gestión Express*, excepto en la presencia del uso de la fuerza. Dado que se trata de una diferencia muy importante desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, a este grupo se le ha dado la etiqueta *gestión forzosa* para reflejarlo.

Grupo 6: Desastre Clásico

Todos los decretos que se encuentran en este grupo tienen en común la presencia de una catástrofe natural y el uso de primeros auxilios. La mitad también se refieren al empleo de la fuerza. Luego todos tienen en común por otra parte la ausencia de desorden, problemas administrativos e intervención administrativa. Dado que respeta una de las conceptualizaciones clásicas de los regímenes de excepción, al ser una respuesta inmediata a un desastre natural, se buscó una etiqueta que reflejara esto, de ahí *desastre natural clásico*.

Ahora que se han etiquetado y descrito la naturaleza de los seis grupos naturales encontrados entre los decretos, merece la pena establecer el peso de cada uno; es decir cuántos decretos se asocian con cada grupo. El diagrama a continuación ofrece los resultados, que son muy llamativos.

Gráfico 25: Los decretos presidenciales de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010, por grupo y en total

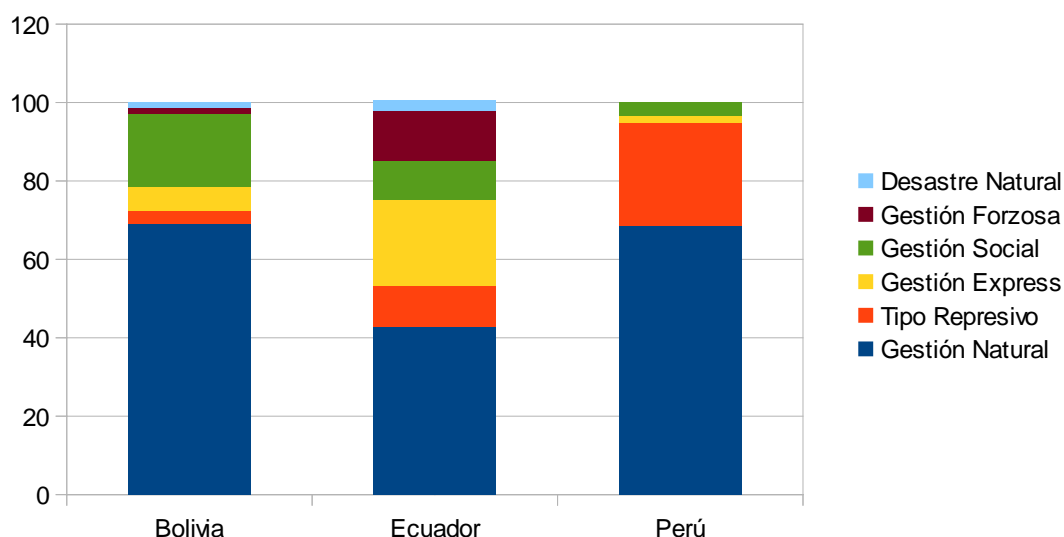


Fuente: elaboración propia

El gráfico refleja la dominancia de aquellos decretos de tipo *gestión natural*, que constituyen más de la mitad de los decretos. A pesar de que el tipo *represivo clásico* no es el tipo mayoritario, sigue teniendo cierta relevancia entre los decretos. Luego, las diferentes respuestas de tipo administrativas a problemas socioeconómicas – *gestión Express*, *gestión social* y *gestión forzosa* - constituyen juntas más de una cuarta parte del número total de decretos y por lo tanto también merecen nuestra atención. Finalmente, el tipo *desastre clásico* no tiene un peso importante en los tres países bajo estudio.

Ahora que se han establecido el peso de los diferentes tipos en términos brutos, será interesante comprobar si esta tendencia se mantiene dentro de los diferentes países para establecer si hay alguna varianza en este sentido.

Gráfico 26: Los decretos presidenciales de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010, por país y grupo



Fuente: elaboración propia

Empezando con Bolivia, sigue la pauta general en términos del peso importante de los decretos de tipo *gestión natural*. También sigue la pauta general en términos de la relevancia minoritaria de *gestión Express* y *gestión forzosa* y de la relevancia casi nula de *desastre natural*. Sin embargo, presenta dos diferencias importantes: el peso muy bajo del tipo *represivo clásico* y el peso importante del tipo *gestión social*. Estas

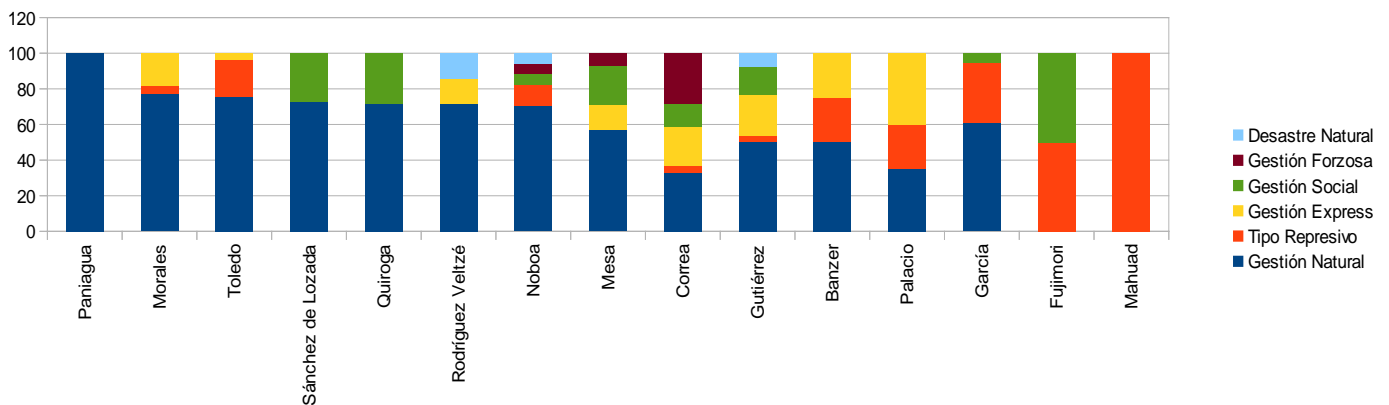
variaciones sin duda son dignas de explicarse. El gráfico a continuación demuestra el peso de los diferentes tipos en el caso de Bolivia.

Luego, seguimos con el caso de Ecuador. Sigue la pauta general en el sentido que el tipo *gestión natural* es el tipo más referido entre los decretos, sin embargo lo es en mucha menor medida que la pauta general establecida, dado que constituye menos del 50% del número total de decretos. Muestra una tendencia parecida en cuanto a los tipos *represivo clásico*, *gestión social* y *desastre natural* pero un peso mucho más importante en términos de los tipos *gestión Express* y *gestión forzosa*. Todas estas variaciones en el caso de Ecuador son dignas de estudiarse. El gráfico a continuación muestra el peso de cada tipo en el corpus de decretos de excepción emitidos por los presidentes ecuatorianos en el periodo bajo estudio aquí.

Finalmente, cabe analizar el caso de Perú. Sigue la pauta general en términos de la importancia de los decretos de tipo *gestión natural*. Sin embargo, exhibe diferencias en cuanto a los demás tipos. Por una parte, destaca la importancia del tipo *represivo clásico*. Por otra parte, es muy llamativo el bajo peso de los tipos *gestión social* y *gestión Express* y la ausencia de decretos de tipo *gestión forzosa* o *desastre clásico*. Por lo tanto se puede hablar de varianzas importantes en el caso peruano que merecen nuestra atención. El gráfico a continuación muestra la importancia de cada tipo entre los decretos de excepción emitidos por los presidentes peruanos en el periodo bajo estudio.

Ahora que se han establecido el peso de los diferentes tipos en términos brutos y por país, será interesante comprobar si se pueden establecer perfiles de presidentes. El gráfico a continuación representa el peso de cada tipo de decreto de excepción – en términos porcentuales – en el caso de cada presidente.

Gráfico 27: Los decretos presidenciales de excepción emitidos por los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010, por presidente y grupo



Fuente: elaboración propia

A través del gráfico queda patente que existen perfiles de presidentes muy variados; en un extremo está Valentín Paniagua que únicamente emitió decretos de excepción de tipo *gestión natural* y en otro extremo está Jamil Mahuad que emitió únicamente decretos de tipo *represivo clásico*. En medio, hay una variedad de perfiles, de los cuales llaman la atención Correa, Gutiérrez, Bánzer y Palacio por una evidente tendencia hacia el tipo *gestión Express*; Correa (de forma impactante), Mesa y Noboa por ser los únicos presidentes que emplean el tipo *gestión forzosa*; Mahuad, Fujimori, García, Palacio, Noboa y Toledo muestran una tendencia hacia el uso *tipo represivo*; y Sánchez de Lozada, Quiroga, Mesa y Fujimori muestran una tendencia hacia el tipo *gestión social*. Sin duda alguna, parece haber alguna relación entre presidente y el tipo de decreto de excepción empleado.

En resumidas cuentas, parece haber relaciones interesantes entre país y tipo por una parte y por presidente y tipo por otra. A fin de establecer si estas relaciones son estadísticamente significativas, se llevarán a cabo dos análisis de chi cuadrado para variables de tipo nominal. De encontrar varianza que se pueda comprobar de forma estadística, se indagarán en las posibles causas de esta varianza.

7.4 ¿EXISTE VARIANZA POR PAÍS Y PRESIDENTE?

7.4.1 LA VARIANZA POR PAÍS

Al considerar el peso de cada tipo en los tres países, parecería haber algo de varianza. Para comprobarlo, se efectuó un análisis de tipo chi cuadrado para dos variables nominales. Los resultados de la prueba confirman que – de acuerdo con el

análisis llevado a cabo en este estudio – existe una relación entre el país y el tipo de decreto de excepción.³⁸⁰

Más específicamente, las relaciones son las siguientes:

- *Gestión natural* se correlaciona positivamente con Perú³⁸¹ y negativamente con Ecuador³⁸².
- *Represivo clásico* se correlaciona positivamente con Perú³⁸³ y negativamente con Bolivia³⁸⁴.
- *Gestión Express* se correlaciona positivamente con Ecuador³⁸⁵ y negativamente con Perú³⁸⁶.
- *Gestión social* se correlaciona positivamente con Bolivia³⁸⁷ y negativamente con Perú³⁸⁸.
- *Gestión forzosa* se correlaciona positivamente con Ecuador³⁸⁹ y negativamente con Perú³⁹⁰.
- *Desastre natural* no se correlaciona ni positivamente ni negativamente con ningún país. Debido a que se trata de un tipo minoritario, se puede considerar estos casos pueden considerarse más bien como una anomalía en los tres países en el periodo bajo estudio.

Estos resultados reflejan una varianza entre tipo y país, que merece la pena analizarse. Como ya se ha destacado, los resultados presentados aquí son tentativos dado que el estudio es de naturaleza exploratoria, el sistema de clasificación de los decretos surgió a raíz de una inmersión cualitativa, y la formación de los conglomerados podría haberse llevado a cabo de acuerdo con otros criterios. Por lo tanto, los resultados son aquí son el fruto de un proceso cualitativo y cuantitativo que cabría comprobarse y posible modificarse en otro contexto. No obstante, el hecho de que los análisis estadísticos conformen que exista una relación entre el tipo y el país, quizás añada peso al análisis y por lo tanto merece la pena ofrecer algunas

³⁸⁰ El p-valor era de ,000 por lo tanto se puede hablar de una relación estadística altamente significativa. Los resultados del análisis chi cuadrado se presentan en el Anexo 21.

³⁸¹ Tipos corregidos 2,7

³⁸² Tipos corregidos -4,5

³⁸³ Tipos corregidos -3,1

³⁸⁴ Tipos corregidos 4,2.

³⁸⁵ Tipos corregidos 4,9.

³⁸⁶ Tipos corregidos -3,8.

³⁸⁷ Tipos corregidos 2,8.

³⁸⁸ Tipos corregidos -2,9.

³⁸⁹ Tipos corregidos 4,7.

³⁹⁰ Tipos corregidos -3,3.

explicaciones tentativas que tendrán que ver con: el marco legal, antecedentes históricos y vulnerabilidades frente a ciertas situaciones. Si estas variables no nos pueden explicar la varianza, se buscarán otras explicaciones de una forma más bien cualitativa.

A raíz de la búsqueda de tipos entre los decretos de excepción y la comparación de su presencia en cada país, se han encontrado cinco resultados para explicar; es decir los diferentes grados de presencia en cada país de los cinco tipos más numerosos. Al tratarse de un estudio exploratorio e inductivo, nuestra intención en esta tesis no es explicar un resultado determinado; más bien aquí se ofrecen algunas ideas para explicar la varianza encontrada.

Gestión Natural

En términos del tipo *gestión natural*, el resultado que deberíamos explicar es el siguiente: su peso importante en Perú; su peso intermedio en Bolivia; y su peso menor en Ecuador. Debido a que los tres países están igualmente expuestos a desastres naturales³⁹¹ y que no hay una tendencia histórica establecida de decretar un “régimen de excepción” frente a desastres naturales en los tres países antes del periodo bajo estudio, habría que buscar otra explicación.

En ese sentido, la clave parecería ser el marco normativo. Mientras que Perú y Bolivia tienen marcos normativos desarrollados específicamente para este tipo de situación, en Ecuador no es así, con tan solo unas referencias en las leyes sobre seguridad. Parecería ser que el país se encuentra poco preparado frente a los fenómenos naturales, lo cual explicaría la menor presencia de este tipo de decreto en el país en el período 2000-2010. La tabla a continuación expone los valores de las variables independientes y la variable dependiente en cada caso.

Tabla 22: Variables explicativas de la varianza en cuanto a los decretos de excepción de tipo *gestión natural* en Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010

³⁹¹ Ver datos ECLAC.

	1. Antecedentes	2. Marco normativo que contempla prevención de riesgos naturales	3 Coyuntura (vulnerabilidad frente a los desastres)	Resultado: peso de decretos de tipo <i>gestión natural</i> en el periodo 2000-2010
Bolivia	Bajo	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Intermedio	Alto	Bajo
Perú	Bajo	Alto	Alto	Alto

Fuente: elaboración propia

A raíz de la tabla queda evidente que la única variable que varía es la del marco normativo y por lo tanto avanzamos la hipótesis de que en la mayor o menor presencia de decretos de excepción de este tipo tendrá que ver con un marco normativo explícito que los permita.

Represivo Clásico

En términos del tipo *represivo clásico*, el resultado que deberíamos explicar es el siguiente: su peso importante en Perú; su peso intermedio en Ecuador; y su peso menor en Bolivia. Debido a que los tres países están igualmente expuestos a conflictos sociales y disturbios internos y que sus marcos normativos contemplan medidas represivas frente a desorden social, habrá que buscar otra explicación.

En el caso de Perú, existe una importante tendencia histórica de emplear este tipo de decretos, frente al terrorismo de Sendero Luminoso. En el periodo bajo estudio, se empleó frente a conflictos sociales y narcotráfico, lo cual nos habla de una continuidad de esta pauta. Por otra parte, en Bolivia antes del 2000 la tendencia de emplear este tipo de decretos fue muy marcada – aunque menos frecuente que en el caso peruano - y el mecanismo del “estado de sitio” se politizó. Además, teniendo en cuenta el cambio de correlación de fuerzas en el país marcado por estado de sitio desastroso de abril 2000, parecería ser que la propia cultura política influya en la menor incidencia de este tipo de decreto en el país. En Ecuador ninguno de estos elementos está presente y por lo tanto el uso de este tipo de decreto de excepción en este país es más bien intermedio.

Tabla 23: Variables explicativas de la varianza en cuanto a los decretos de excepción de tipo *represivo clásico* en Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010

	1. Antecedentes	2. Marco normativo que contempla tipo <i>represivo clásico</i>	3 Dificultades (altos niveles de protesta o desorden interno)	Resultado: peso de decretos de tipo <i>gestión natural</i> en el periodo 2000-2010
Bolivia	Bajo	Sí	Intermedio	Bajo
Ecuador	Intermedio	Sí	Intermedio	Intermedio
Perú	Alto	Sí	Alto	Alto

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con el análisis llevado a cabo, hay dos variables que parecen explicar la varianza: el grado de antecedentes históricos y los niveles de presencia de desorden interno. En ese sentido, aunque en Bolivia y Ecuador ha habido un importante precedente a la hora de usar decretos de excepción de tipo represivo, el caso de Perú y la guerra contra Sendero Luminoso en la década de los 80 y 90 fue un caso excepcional. Luego, en cuanto a los niveles de presencia de desorden interno en el país, a pesar de unas movilizaciones importantes en Bolivia y Ecuador, Perú se ha enfrentado con una situación diferente: la presencia de grupos terroristas vinculados con el narcotráfico en dos partes del país. El punto en que estos grupos representen una amenaza palpable quedar por verse pero su continua presencia junto con el precedente histórico podría explicar por qué el peso de este tipo de decreto de excepción es mayor en este país que en Bolivia y Ecuador.

Por otra parte, el caso de Bolivia es curioso por su baja presencia de este tipo de decretos de excepción en el periodo bajo estudio. En cuanto a sus antecedentes, cabe resaltar que aunque el valor es bajo al ser pocos casos en el periodo democrático, fueron casos que se politizaron y alertaron a unos movimientos sociales cada vez más fuertes. Pensamos que el factor *politización* es una variable específica en el caso boliviano para este tipo de decreto, que debería incorporarse en nuestra comprensión de los niveles relativamente bajos de los decretos de tipo *represivo clásico* en este país.

Gestión Express

En términos del tipo *gestión Express*, el resultado que deberíamos explicar es el siguiente: su peso importante en Ecuador; su peso intermedio en Bolivia; y su peso menor en Perú. Llama la atención el hecho de que únicamente en Ecuador el marco normativo contempla este tipo de uso de los decretos. Además, en Ecuador la tendencia en ese sentido ya se estableció antes del 2000, quizás explicando por qué es el país en que este tipo de decreto de excepción tiene mayor peso. La tabla a continuación resume los resultados del análisis

Tabla 24: Variables explicativas de la varianza en cuanto a los decretos de excepción de tipo *gestión Express* en Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010

	1. Antecedentes	2. Marco normativo que contempla problemas administrativos e intervención administrativa	3. Coyuntura (problemas en la gestión de sectores públicos o actividades económicas)	Resultado: peso de decretos de tipo <i>gestión natural</i> en el periodo 2000-2010
Bolivia	Bajo	Intermedio	Alto	Intermedio
Ecuador	Alto	Alto	Alto	Alto
Perú	Bajo	Bajo	Alto	Bajo

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la tabla, parece ser que la alta presencia de estos decretos en el caso de Ecuador tendrá que ver tanto con antecedentes históricos como con un marco normativo que contempla la intervención administrativa en un sector, que fue el caso en Ecuador hasta 2008, por lo menos. En Bolivia y Perú, aquellos casos en que se emplea este tipo de decreto constituyen una innovación, dado que no se encontraron índices de este tipo de decreto ni en el pasado ni en el marco normativo de los dos países.

Gestión Social

Luego, en cuanto al tipo *gestión Social*, el resultado que deberíamos explicar es el siguiente: su peso importante en Bolivia; su peso intermedio en Ecuador; y su peso menor en Perú. Sin embargo - tal y como queda evidente en la tabla abajo - no hay varianza en cuanto a las tres variables independientes consideradas, hay una que sobresale: los problemas para satisfacer necesidades, que en el periodo bajo estudio

han sido mucho más presentes en Bolivia que en Ecuador y Perú. Cabe recordar que en este caso la gestión es la clave aunque a veces sí se acompaña por el uso de la fuerza.

Tabla 25: Variables explicativas de la varianza en cuanto a los decretos de excepción de tipo *gestión social* en Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010

	1. Antecedentes	2. Marco normativo que contempla explícitamente desorden interno e intervención administrativa	3 Dificultades estructurales (problemas para satisfacer necesidades, confluencia de conflictos)	Resultado: peso de decretos de tipo <i>gestión natural</i> en el periodo 2000-2010
Bolivia	Intermedio	Intermedio	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Intermedio	Intermedio	Intermedio
Perú	Alto	Intermedio	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia

Gestión Forzosa

El último resultado que deberíamos explicar es el peso importante de *gestión forzosa* en Ecuador; su peso intermedio en Bolivia; y su inexistencia en Perú. La razón más inmediata podría ser el marco normativo en el caso de Ecuador que resulta más permisivo para este tipo de decretos.

Tabla 26: Variables explicativas de la varianza en cuanto a los decretos de excepción de tipo *gestión forzosa* en Bolivia, Ecuador y Perú 2000-2010

	1. Antecedentes	2. Marco normativo que contempla problemas administrativos, intervención administrativa y el uso de la fuerza	3 Coyuntura (problema en la gestión de sectores o servicios)	Resultado: peso de decretos de tipo <i>gestión natural</i> en el periodo 2000-2010

Bolivia	Bajo	Intermedio	Alto	Intermedio
Ecuador	Bajo	Alto	Alto	Alto
Perú	Bajo	Bajo	Alto	Bajo

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, merece la pena detenerse en una cuestión importante: la importancia del uso de la fuerza para apoyar medidas administrativas frente a problemas administrativos, dado que se trata de un tipo de *decreto de excepción* particularmente agresivo. En ese sentido, la clave parecería ser su uso para gestionar los recursos naturales estratégicos (gas, electricidad y petróleo) en menor medida en Bolivia y en mayor medida en Ecuador. Además, se puede hablar de un verdadero auge durante el gobierno de Rafael Correa (13 de los 15 decretos) y por lo tanto se puede afirmar que existe un vínculo con un estilo de gobierno específico.

Resumiendo

A través de este análisis no se ha buscado encontrar la solución definitiva a la varianza encontrada en este estudio. Más bien, se han ofrecido algunas razones que posiblemente expliquen las diferencias por país, desde las variables clave que son el marco normativo, los antecedentes históricos y las dificultades específicas hasta una posible politización de los decretos, un estilo de gobierno, y sectores estratégicos. Lo que queda claro es que las tres democracias en fase de consolidación democrática han mostrado tendencias de aprovechar los regímenes de excepción para fines parecidos, aunque en una medida muy diferente.

7.4.2 LA VARIANZA POR PRESIDENTE

Del mismo modo, al considerar el peso de cada tipo en cada presidente, también parecería haber algo de varianza. Para comprobarlo, se efectuó otro un análisis de tipo chi cuadrado para dos variables nominales, esta vez entre tipo de decreto y presidente. Los resultados de la prueba confirman que – de acuerdo con el análisis llevado a cabo en este estudio – sí existe una relación entre el presidente y el tipo de decreto de excepción.³⁹²

³⁹² El p-valor era de ,000 por lo tanto se puede hablar de una relación estadística altamente significativa. Los resultados del análisis chi cuadrado se presentan en el Anexo 22.

Más específicamente, las relaciones son las siguientes:

- *Gestión natural* se correlaciona positivamente con Valentín Paniagua³⁹³ y Alejandro Toledo³⁹⁴ y negativamente con Rafael Correa³⁹⁵ y Lucio Gutiérrez³⁹⁶.
- *Represivo clásico* se correlaciona positivamente con Alan García y Jamil Mahuad Witt y negativamente con Rafael Correa.
- *Gestión Express* se correlaciona positivamente con Alfredo Palacio, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa y negativamente con Alan García.
- *Gestión social* se correlaciona positivamente con Alberto Fujimori y Gonzalo Sánchez de Lozada y negativamente con Alejandro Toledo.
- *Gestión forzosa* se correlaciona positivamente con Rafael Correa.
- *Desastre natural* se correlaciona positivamente con Eduardo Rodríguez Veltzé. Debido a que se trata de un tipo minoritario, pueden considerarse más bien como una anomalía en los tres países en el periodo bajo estudio.

Estos resultados reflejan una varianza entre tipo y presidente, que merece la pena analizarse. Como ya se ha destacado, los resultados presentados aquí son tentativos dado que el estudio es de naturaleza exploratoria, el sistema de clasificación de los decretos surgió a raíz de una inmersión cualitativa, y la formación de los conglomerados podría haberse llevado a cabo de acuerdo con otros criterios. Por lo tanto, los resultados son aquí son el fruto de un proceso cualitativo y cuantitativo que cabría comprobarse y posible modificarse en otro contexto. No obstante, el hecho de que los análisis estadísticos conformen que exista una relación entre el tipo y el presidente, quizás añada peso al análisis y por lo tanto merece la pena ofrecer algunas explicaciones tentativas que tendrán que ver con la forma de gobernar de ciertos presidentes.

Gestión Natural

El resultado que debemos explicar en este caso es la aparente relación positiva entre este tipo y Alejandro Toledo por una parte y Valentín Paniagua por otra; y la aparente relación negativa entre este tipo y Rafael Correa por una parte y Lucio Gutiérrez por otra. Para acercarnos a una posible explicación, merece la pena considerar que rasgos tienen en común y de diferente que posiblemente expliquen estas relaciones.

³⁹³ Residuos corregidos 2,1.

³⁹⁴ Residuos corregidos 2,7.

³⁹⁵ Residuos corregidos -4,0.

³⁹⁶ Residuos corregidos -2,3

En este caso, el hecho de que Toledo y Paniagua sean los primeros dos presidentes que gobiernen en Perú, después de la caída de Alberto Fujimori, un presidente ampliamente considerado como autoritario, pueda explicar su relación positiva con este decreto. Dado que el tipo gestión natural es el tipo quizás menos polémico desde un punto de vista de la gobernabilidad democrática, su tendencia hacia este tipo no resultaría problemático para la opinión pública. Por otra parte, Correa y Gutiérrez – dos presidentes de izquierdas y de corte populista – no tendrían tanto capital político para ganar con la emisión de este tipo de decretos, de ahí una menor tendencia de emplearlos.

Represivo Clásico

El resultado que debemos explicar en este caso es la aparente relación positiva entre este tipo y Alan García por una parte y Jamil Mahuad por otra; y la aparente relación negativa entre este tipo y Rafael Correa, Alfredo Palacio y Lucio Gutiérrez. Nuevamente, para acercarnos a una posible explicación, merece la pena considerar que rasgos tienen en común y de diferente que posiblemente expliquen estas relaciones.

Llama la atención el hecho de que García y Mahuad son de corte ideológica más neoliberal; y Correa, Palacio y Gutiérrez más bien de izquierdas. Además, deberíamos tener en cuenta que García ya tenía amplia experiencia con el uso de este tipo de decreto durante su presidencia del 1985-1990 en el marco de la guerra contra Sendero Luminoso. Por lo tanto, en cuanto a este tipo, avanzamos una explicación más bien ideológica como posible explicación de la varianza.

Gestión Express

El resultado que debemos explicar en este caso es la aparente relación positiva entre este tipo y Rafael Correa, Alfredo Palacio y Lucio Gutiérrez; y la aparente relación negativa entre este tipo y Alan García. Para acercarnos a una posible explicación, una vez más merece la pena considerar que rasgos tienen en común y de diferente que posiblemente expliquen estas relaciones.

Pensamos que la misma razón avanzada arriba pueda explicar la diferencia pero al revés: o sea, el hecho de que los tres presidentes que muestran una tendencia hacia una postura más de izquierdas son los que emplean con más frecuencia este tipo de decretos y el presidente que no los emplea sea más bien de corte neoliberal, sugiera que la ideología pueda jugar un papel en ese sentido. Además, cabe destacar que Palacio, Gutiérrez y Correa son ecuatorianos y la constitución de 1998 contempla expresamente la declaración de emergencia en un sector o actividad económica, lo cual sin duda facilita su declaratoria en el caso de estos presidentes.

Gestión Social

El resultado que debemos explicar en este caso es la aparente relación positiva entre este tipo y Gonzalo Sánchez de Lozada por una parte y Alberto Fujimori por otra; y la aparente relación negativa entre este tipo y Alejandro Toledo. Para acercarnos a una posible explicación, merece la pena considerar que rasgos tienen en común y de diferente que posiblemente expliquen estas relaciones.

En este sentido, caso, es interesante observar que Sánchez de Lozada y Fujimori son dos presidentes que se encontraron derrocados por movimientos populares en ambientes de mucha tensión social. Debido a que este decreto busca una salida administrativa a estas situaciones, se podría considerar como un último intento para buscar la paz social por parte de estos dos presidentes a punto de salir del gobierno. Por otra parte, en el caso de Alejandro Toledo, la relación negativa se podría deber al ambiente de calma que se instauró durante su periodo de gobierno.

Gestión Forzosa

El resultado que debemos explicar en este caso es la relación abrumadoramente positiva entre este tipo y Rafael Correa. ¿Qué habrá pasado para que Correa declare *tantos* decretos de este tipo? Pensamos que más que encontrar una explicación específica, hace falta considerar este comportamiento como propio de una política especialmente agresiva de intervención estatal, al llevar a cabo una intervención administrativa por la vía rápida con la fuerza militar. Por otra parte, cabe destacar que Evo Morales – a quienes muchos analistas comparan con Rafael Correa como parte

del mismo movimiento de izquierdas en la región andina – no empleó un decreto de este tipo en el periodo bajo estudio.

Resumiendo

Para resumir, en este apartado se ha buscado encontrar algunas explicaciones de forma inductiva. En el caso de la relación entre tipo y país, estas explicaciones han tenido que ver con el marco normativo, antecedentes pasados y vulnerabilidades a ciertas problemáticas. En el caso de la relación entre tipo y presidente, las explicaciones han tenido que ver con la ideología, la opinión pública y una forma específica de gobernar. Teniendo en cuenta que las explicaciones son de tipo inductivo, no podemos comprobar su validez. Sin embargo, hay algunas relaciones y explicaciones que nos parecen sumamente interesantes:

- La relación positiva entre Represivo Clásico y Perú y la relación negativa entre Represivo Clásico y Bolivia, que se explicarían por los antecedentes históricos en el caso de Perú y la politización de la medida en el caso de Bolivia.
- La relación positiva entre Gestión Express y Ecuador, lo cual se explicaría por el marco normativo permisivo en este sentido.
- La relación positiva entre *represivo clásico* y Alan García y Jamil Mahuad que se explicaría por su ideología de corte neoliberal y la relación negativa entre *represivo clásico* y Alfredo Palacio, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa, lo cual se explicaría por su ideología de corte de izquierdas y un rechazo de los mecanismos de los autoritarismos clásicos.
- La relación positiva entre Gestión Forzosa y Rafael Correa, lo cual se explicaría por su forma de gobernar populista y agresiva.

7.5 CONCLUSIONES

La pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿cuál es el uso que se le ha dado a los decretos de excepción a tres países en vías de consolidación democrática? En este capítulo se han ofrecido los resultados globales y se han comparado las diferencias en los tres países para establecer si el uso que se le ha dado a estos decretos es el mismo y – si no es así – indagar en las razones por sus similitudes y diferencias.

En primer lugar, se observaron unas diferencias importantes tanto en el marco normativo como en los antecedentes en el uso de los decretos de excepción, entre los tres países. Por ejemplo, Bolivia y Perú han adaptado sus marcos normativos para hacer frente a los desafíos plantados por los desastres naturales, mientras no ha sido el caso en Ecuador. Luego, en el caso de Ecuador, la constitución ofrece unas facultades administrativas muy importantes bajo el estado de emergencia. Mientras que en Bolivia y Perú el uso reciente tendrá más que ver con la represión frente a los disturbios internos, en el caso de Ecuador se ha notado una tendencia decreciente en ese sentido. Estas diferencias, ya plasmadas antes del 2000, se tomaron en cuenta a lo largo de este capítulo.

Seguido, se ofrecieron resultados del análisis exploratorio de los decretos en términos generales. El número total de decretos de excepción que se emitieron en Bolivia, Ecuador y Perú fueron unos 290. Comparando por país, llama la atención que en Bolivia el número era notablemente más bajo, con unos 65 decretos frente a unos 110 en Ecuador³⁹⁷ y 115 en Perú. Luego, es interesante ver la distribución de estos decretos en el tiempo. En números brutos, ha habido una creciente tendencia en el periodo bajo estudio de emitir los decretos de excepción, desde 11 en 2000 hasta 28 en 2010. Sin embargo, mientras que tanto Ecuador como Perú han seguido esta tendencia, en Bolivia no se puede hablar de una tendencia hasta el alza en el periodo bajo estudio. Finalmente, para poder comparar a los presidentes en igualdad de condiciones – teniendo en cuenta que sus mandatos han sido de duraciones diferentes – se calculó el promedio de decretos por seis meses. Los resultados tienen a Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé en la cabeza del listado; y Hugo Bánzer y Alberto Fujimori al final. Por lo tanto, parece ser que el uso de los decretos de excepción – en términos globales - no se vincule con la ideología.

Luego, se presentaron los resultados acerca de los elementos formales de los decretos de excepción. Llama la atención una gran diferencia entre los tres países: el hecho de que en Ecuador y Perú casi todos los decretos de excepción se refieran al régimen de excepción constitucional de forma explícita mientras que en Bolivia el marco normativo más referido sea la ley 2140 y siguientes, es decir un régimen de excepción contemplado en la ley. Además, la proporción de decretos *paralegales* en el caso de Bolivia es mucho más alta que en los otros dos casos. Luego, al considerar la presencia o no de límites temporales, también se observan diferencias importantes

³⁹⁷ Menos los 10 casos “fantasma” a los que ya se ha referido.

por país. En el caso de Perú, casi todos los decretos establecen un límite temporal; mientras que en Bolivia y Ecuador en menos de una tercera parte de los decretos se establece un límite temporal. Finalmente, es interesante detenernos en la cuestión del ámbito de aplicación del decreto. El territorio subnacional fue el ámbito más referido en los tres países y en términos generales pero se observa un desarrollo importante en el caso de Ecuador: se aplica los decretos de excepción en sectores económicos o servicios al nivel nacional con muchísima frecuencia. En Bolivia y en Perú se observan solamente algunos casos así.

Luego, se pasaron a presentar los resultados en términos del constructo de la excepción. En términos brutos, la situación referida con más frecuencia es la interrupción en servicios públicos o sectores económicos, seguido por un fenómeno natural adverso. En tercer lugar se encuentra la mala gestión y en cuarto lugar los disturbios internos, los que tradicionalmente han sido la causante de las declaratorias de estado de emergencia en la región. Luego están problemas de salud y contaminación del medioambiente. Finalmente, tensión social latente, problemas en la implementación de planes o públicas ya existentes y la inseguridad son las situaciones menos referidas.

Por otra parte, si se consideran los resultados por país, es necesario resaltar algunas diferencias importantes. Primero, en Bolivia y Perú la situación más referida es un fenómeno natural adverso mientras que en Ecuador directamente es la interrupción de las actividades de un servicio público o sector económico. Llama la atención también el protagonismo de “mala gestión” en el caso de Ecuador, su baja relevancia en el caso de Bolivia, y su escasa presencia en el caso de Perú. Por otra parte, mientras que hay relativamente pocos casos a disturbios internos en Bolivia y Ecuador, tiene una incidencia importante en Perú. La última diferencia más llamativa es el hecho de que en Ecuador se encuentran varias referencias a problemas de salud y del medioambiente mientras que en Bolivia son menos escasas y todavía más en Perú. El gráfico a continuación muestra estos resultados:

Seguido, se presentaron los resultados en cuanto a las medidas empleadas. En términos brutos, la medida más referida es la exoneración de los procedimientos contractuales y presupuestales normales, seguida por la intervención técnica en el marco de la gestión de los riesgos naturales. Aunque la suspensión de los derechos humanos no es protagonista entre las diferentes medidas empleadas en el marco de los decretos de excepción, sí se observan frecuencias importantes en términos de los

militares y el uso de la fuerza. Finalmente, se observan unas frecuencias muy bajas en cuanto a la ayuda sanitaria.

Luego, si comparamos por países hay algunas diferencias importantes. Mientras que en Bolivia la medida más referida es la exoneración de procedimientos contractuales y presupuestales seguida por la intervención técnica en el marco de la gestión de riesgos naturales, Ecuador y Perú no siguen esta pauta. En Ecuador, por su parte, la medida más referida es la exoneración seguida por la intervención en la gestión de un sector o servicio. Luego, en Perú la medida más referida es la intervención técnica seguida por la rehabilitación y la ayuda humanitaria con exoneración en el cuarto lugar. Por otra parte, mientras que en Perú se observan frecuencias altas en términos de la suspensión de los derechos, en Ecuador se observan frecuencias muy altas en términos del uso de los militares y la fuerza. Otro resultado muy llamativo son las cifras altas en términos de intervención en un sector en Ecuador, las cifras medianas en el caso de Bolivia y las cifras bajas en el caso de Perú. El gráfico a continuación demuestra toda esta información.

El siguiente paso en el análisis fue la búsqueda de los tipos de decretos de excepción, para ganar en capacidad analítica. En este paso se emplearon las seis variables del constructo de la excepción y de la política de la excepción y se llevó a cabo una prueba de correlación. Podemos decir que – en términos generales – las pautas establecidas en la teoría entre constructo y medidas sí se respetan. No obstante, la relación no es exacta y por lo tanto sería necesario hablar de algunos casos extraviados. En ese sentido, el análisis de cluster nos parece una herramienta muy poderosa.

A raíz del análisis de cluster se encontraron 6 grupos de decretos de excepción a los que etiquetamos para reflejar sus características principales. Son – en orden de importancia en el corpus total de decretos - *Gestión Natural*, *Represivo Clásico*, *Gestión Express*, *Gestión Social*, *Gestión Forzosa* y *Desastre Clásico*. Además, observamos que la presencia de cada tipo variaba de acuerdo con el país.

- *Gestión natural* se correlaciona positivamente con Perú³⁹⁸ y negativamente con Ecuador³⁹⁹.

³⁹⁸ Tipos corregidos 2,7

³⁹⁹ Tipos corregidos -4,5

- *Represivo clásico* se correlaciona positivamente con Perú⁴⁰⁰ y negativamente con Bolivia⁴⁰¹.
- *Gestión Express* se correlaciona positivamente con Ecuador⁴⁰² y negativamente con Perú⁴⁰³.
- *Gestión social* se correlaciona positivamente con Bolivia⁴⁰⁴ y negativamente con Perú⁴⁰⁵.
- *Gestión forzosa* se correlaciona positivamente con Ecuador⁴⁰⁶ y negativamente con Perú⁴⁰⁷.

Por lo tanto, se buscó ofrecer algunas explicaciones tentativas para comprender esta varianza. En el caso de *gestión natural* la clave parecería ser el marco normativo; en el caso de *represivo clásico* las claves parecerían ser los antecedentes históricos y la cultura política; en el caso de *gestión Express* las claves parecen ser el marco normativo y los antecedentes históricos; en el caso de *gestión social* la clave parece ser la cultura política; y en el caso de *gestión forzosa* las claves parecen ser el marco normativo y – especialmente – recursos naturales estratégicos y un estilo particular de gobierno.

Del mismo modo, observamos que la presencia de cada tipo variaba de acuerdo con el presidente.

- *Gestión natural* se correlaciona positivamente con Valentín Paniagua⁴⁰⁸ y Alejandro Toledo⁴⁰⁹ y negativamente con Rafael Correa⁴¹⁰ y Lucio Gutiérrez⁴¹¹.
- *Represivo clásico* se correlaciona positivamente con Alan García y Jamil Mahuad Witt y negativamente con Rafael Correa.
- *Gestión Express* se correlaciona positivamente con Alfredo Palacio, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa y negativamente con Alan García.

⁴⁰⁰ Tipos corregidos -3,1

⁴⁰¹ Tipos corregidos 4,2.

⁴⁰² Tipos corregidos 4,9.

⁴⁰³ Tipos corregidos -3,8.

⁴⁰⁴ Tipos corregidos 2,8.

⁴⁰⁵ Tipos corregidos -2,9.

⁴⁰⁶ Tipos corregidos 4,7.

⁴⁰⁷ Tipos corregidos -3,3.

⁴⁰⁸ Residuos corregidos 2,1.

⁴⁰⁹ Residuos corregidos 2,7.

⁴¹⁰ Residuos corregidos -4,0.

⁴¹¹ Residuos corregidos -2,3

- *Gestión social* se correlaciona positivamente con Alberto Fujimori y Gonzalo Sánchez de Lozada y negativamente con Alejandro Toledo.
- *Gestión forzosa* se correlaciona positivamente con Rafael Correa.
- *Desastre natural* se correlaciona positivamente con Eduardo Rodríguez Veltzé. Debido a que se trata de un tipo minoritario, pueden considerarse más bien como una anomalía en los tres países en el periodo bajo estudio.

Por lo tanto, se buscó ofrecer algunas explicaciones tentativas para comprender esta varianza. En el caso de *gestión natural* la clave podría ser la opinión pública; en el caso de *represivo clásico* la clave parece ser la ideología; en el caso de *gestión Express* la clave también parece ser la ideología; en el caso de *gestión social* la clave parece ser una coyuntura complicada para el gobernante; y en el caso de *gestión forzosa* la clave parece ser un estilo particular de gobierno.

Para acabar, merece la pena destacar que a través de este análisis no se ha buscado encontrar la solución definitiva a la varianza encontrada en este estudio. Más bien, se han ofrecido algunas razones que posiblemente expliquen las diferencias, desde el marco normativo y los antecedentes hasta cuestiones más puntuales de sectores estratégicos, cultura política y estilo de gobierno. Lo que queda claro es que las tres democracias en fase de consolidación democrática han mostrado tendencias de aprovechar los regímenes de excepción para fines parecidos, aunque en una medida muy diferente.

“The institutionalization of the Latin American state has often been criticized for its authoritarian style, its inability to establish a clear and transparent separation of powers, and its lack of legitimacy”.

Ton Salman, “Bolivia and the Paradoxes of Democratic Consolidation”, p.121

“All really existing democracies go through periods of stress and institutional weakness, when they appear less than fully consolidated, but so long as basic continuity is preserved, they retain the procedures and potential for self-renewal”,
Laurence Whitehead, “The Viability of Democracy” p.5

8. CONCLUSIONS

The research question established at the start of this study is: what political use has been given to regimes of exception in three countries in a process of democratic consolidation? In order to answer this question, we have carried out a systematic, content analysis of *decrees of exception*, that is to say *a presidential decree in which, referring to a regime of exception contemplated in the constitution or the law, a situation is defined as exceptional and exceptional measures are established in response to this situation.*

We found a total of 290 decrees of this type in Bolivia, Ecuador and Peru, over a period of 11 years – from 2000 to 2010. This suggests that there has been ample use of regimes of exception in these countries and therefore that it is a subject of actual political relevance. As a result of the exploratory analysis, some observations were made that are not in keeping with traditional conceptualisations of regimes of exception. For instance, we noted a clear tendency not to include time limits in the decrees of exception, particularly in Bolivia and Ecuador. Then, it became clear that not just territories but sectors, groups and process can also be declared in emergency. In terms of the *construct of exception*, the interruption in activities of economic sectors or public services was the most commonly mentioned situation, representing a concern with governability in general terms rather than public disorder as such. Finally, in terms of the *politics of exception*, the measure with the most references in the decrees was the exoneration of public contracting procedures or of the public budget, something which throws up very different problems from the traditional suspension of civil rights.

Having offered extensive data on the four dimensions included in the contents analysis, we reduced the number of variables to carry out a cluster analysis based on the two key dimensions: the *construct of exception* and the *politics of exception*.

The groups of cases found were given names to reflect the presence of key variables: *Natural Management*, *Repressive Classic*, *Express Management*, *Social Management*, *Forceful Management*, and *Classic Disaster*. In general terms, the most numerous type by far is *Natural Management* and the least numerous type is *Classic Disaster*, with the other types constituting more or less the same percentage of the decrees. The predominance of the *Natural Management* type suggests a change in paradigm from national security to risk management in the use of regimes of exception in the three countries studied here.

Finally, we found variation by country in the weight of the different types, which we tentatively explained by several variables including the normative framework, historical tendency, and specific, strategic vulnerabilities. Likewise, we found variation by president in the weight of the different types; in some cases it appeared that this was more due to the country effect but in other cases ideology or a distinct presidential style were offered as possible explanations.

We feel that this study opens several areas for future research. For example, it would be interesting to carry out the same study in a different geographical region to see if the same trends are found or if the initial variables and categories should be re-thought. Likewise, it would be of interest to try and track the use of just a few cases – including potential extensions or different measures beyond the initial *decree of exception* - to gain more detail about how the different types work in practice. Likewise, we also believe that it is of interest to go beyond presidential emergency measures to consider other entities and their capacity to employ emergency pre-established emergency powers, including ministries, sectors and more local levels of government. Finally, we believe it would be interesting to carry out a thorough analysis based on tendencies that we have discovered in this thesis such as a distinct use for natural resource management in Ecuador and to a lesser extent in Bolivia, the repression of “narcoterrorismo” in the case of Peru, or a geographical tendency in Ecuador towards certain provinces in the Amazon or El Alto in Bolivia.

Ultimately, we feel that this study has demonstrated that regimes of exception, when referred to in a presidential decree of exception, spring to life as a multi-faceted political mechanism and are not simply a constitutional possibility or a historical fact. With 290 cases in 3 countries over an 11-year period they are more common than the literature may lead us to believe and therefore perhaps we should consider them as part of everyday rather than exceptional politics. For these reasons, we believe that the study

of the use of regimes of exception should be of interest to political scientists, with many different aspects and problems still to be studied. We feel that offering a pilot study in three countries in a process of democratic consolidation is particularly interesting, given the “authoritarian” overtones these measures may imply. Nevertheless, there is no reason why the same analysis could not be carried out in very different contexts.

It is clear that there is a need to go beyond the traditional human-rights based or constitutionalist approach to regimes of exception, moving on to how they are used in real-life politics and how this use may alter at different times, under different presidents, or in different countries. This thesis has been written with this aim in mind and hopes to offer some fuel for future debate.

9. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Bruce (2004) "The Emergency Constitution" *The Yale Law Journal* Vol 113: pp. 1029-1091.

Ackerman, Bruce (2006) *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. Yale University Press.

Acosta, Alberto (2005) "Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos" en *Nuevas Sociedad* 198: pp 42-54.

Agamben, Giorgio (2005) *State of Exception*. University of Chicago Press, London

Aguilar Rivera, José Antonio (1996) "El manto liberal: emergencias y constituciones," en *Política y Gobierno, vol III, no 2, segundo semestre del 1996*

Aguilera, Gabriel (1996) "Relaciones Cívico-Militares en América Latina", en *VVAA Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia*. Quito, Abya Yala.

Aguirre, Milagros (2008) *Dayuma: ¡Nunca más!* Cicame, Ecuador.

Albro, Robert (2006) "The Culture of Democracy and Bolivia's Indigenous Movements" en *Critique of Anthropology* 26: 387-410.

Alcántara Sáez, Manuel (1991) "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)* Num 74, octubre-diciembre.

Alcántara, Manuel (1993) "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y Mercado en América Latina" en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (Eds) *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.

Alcántara Sáez, Manuel (1994) "De la gobernabilidad" en *América Latina Hoy* No. 008.

Alcántara, Manuel (1999) *Sistemas Políticos de América Latina: Volumen I: América Del Sur* Tecnos, Madrid.

Alcántara Sáez, Manuel (2003) "¿Calidad de la democracia o calidad de la política" en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Lazzetta, Jorge Vargas Cullel (Comps) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe, Argentina.

Alcántara Sáez, Manuel (2004) "Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros" *Serie América Latina* No. 3, CIDOB.

Alcántara Sáez, Manuel (2006) "La agenda política desde la perspectiva de los diputados: los problemas de la vida cotidiana" en Manuel Alcántara Sáez (Ed) *Políticos y política en América Latina*, Siglo XXI, Madrid, pp.117-138.

Alcántara Sáez, Manuel (2008). "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina" *Revista de Derecho Electoral*, N° 6 Segundo Semestre (2008): 1-15.

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2006) "Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: América del Sur" en Manuel Alcántara, Ludolfo

Paramio, Flavia Freidenberg, José Déniz *Reformas económicas y consolidación democrática*. Editorial Síntesis.

Alcántara Sáez, Manuel y Llamazares, Iván (2006) “Los partidos de derecha en los legislativos latinoamericanos” en Manuel Alcántara Sáez (Ed) *Políticos y política en América Latina*, Siglo XXI, Madrid, pp.343-363.

Alemanno, Alberto Ed (2011) *Governing Disasters – The Challenges of Emergency Risk Regulation*. Edward Elgar.

Alenda, Stéphanie (2003) “Bolivia: la erosión del pacto democrático” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 18 no. 1-2, p. 3-22*.

Altheide, David L. (2009) “Moral panic: from sociological concept to public discourse”. *Crime Media Culture 5:79-99*

Altman, David and Pérez-Liñan, Aníbal. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratization, 9 (2) (2002): 85-100*

Amnistía Internacional (2000) “Bolivia: el estado de sitio no puede condonar la violación de los derechos humanos”, informe publicado en línea www.amnesty.org [último acceso 31 de octubre de 2011].

Arato, Andrew (2006) “Their Creative Thinking and Ours: Ackerman’s Emergency Constitution After *Hamdan*.” *Constellations* Volume 13, No.4 pp 546-572.

Assies, Willem (2003) “David versus Goliath in Cochabamba: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia” en *Latin American Perspectives, 30: 14-36*.

Assies, Willem (2006) “La <<Media Luna>> sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social” en *América Latina Hoy, Vol. 43*.

Assies, Willem y Salman, Ton (2003) *Crisis in Bolivia: The Elections of 2002 and their Aftermath*. Institute of Latin American Studies, Londres.

Barreda, Mikel (2006): “De la democracia pactada al proceso constituyente: ¿hacia un nuevo modelo de gobernabilidad en Bolivia” en Pilar Domingo Ed. *Bolivia: Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)* Edicions Bellaterra, Barcelona pp. 65-92.

Barrera, Augusto (2001) “Nada solo para los indios. A propósito del último levantamiento indígena” en OSAL 4, pp 85-112.

Bates, Robert H (2007) “From Case Studies to Social Science: A Strategy for Political Research” en Carles Boix y Susan C. Stokes *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp.172-185.

Becker, Marc (2011) “Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador” en *Latin American Perspectives 38: pp.47-62*.

Ben-Asher, Noa (2010) “Legalism and decisionism in crisis”. *Ohio State Law Journal, Vol 71:4*.

- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1986) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Berntzen, Einar y Holvik Skinlo, Tor-Einar (2010) "Peru and the Fujimori Presidential Breakdown in 2000: Continuismo Gone Bad" en Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, New York, pp 197-211.
- Buitrago, Miguel A (2010) "Civil Society, Social Protest, and Presidential Breakdowns in Bolivia" En Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, New York, pp. 91-110.
- Burt, Jo-Marie (2007) *Political Violence and the Authoritarian State in Peru. Silencing Civil Society*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Burt, Jo-Marie (2006) "Contesting the Terrain of Politics: State-Society Relations in Urban Peru: 1950-2000" en Drake, Paul y Hershberg Eric (Eds) *State and Society in Conflict: Comparative Perspectives on the Andean Crises*, University of Pittsburgh Press.
- Buttolph Johnson, Janet y Richard A Joslyn (1995) "Political Science Research Methods: Third Edition". USA, Congressional Quarterly, Inc.
- Cáceres Santa María, Baldomero, Cabieses Cubas, Hugo, Durand Guevara, Anahí, Soberón Garrido, Ricardo y Rumrill García, Róger (2007) *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú* Programa Democracia Transformación Global, Lima.
- Carbonell, Miguel (2008) "Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales en tiempos de emergencia". *Estudios Constitucionales*, Año 6, No.1
- Carcelén Reluz, Carlos Guillermo (2011) "La visión ilustrada de los desastres naturales en Lima durante el siglo XVIII" en *Cuadernos de Geografía* Vol 20 N° 1, pp 55-64.
- Cárdenas Reyes, Alejandra (2003) "La política económica de Lucio Gutiérrez y el Neopopulismo" en Eds Consuelo Ahumada y Telma Angarita *La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social*. Observatorio Andino/Fundación Konrad Adenauer, Bogotá pp 125-158.
- Cardoso, José Luis (2006) "El terremoto de Lisboa de 1755 y la política de regulación económica del Marqués de Pombal" en *Historia y Política*, nº 16 pp 209-236.
- Carey, John M. y Soberg Shugart, Matthew Eds (1998) *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.
- CEDHU (2007) "Dayuma: criminalización de la protesta social" en *Derechos del Pueblo*, N°162, p.11
- Cheibub Figueiredo, Argelina (2010) "The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil" Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, New York, pp. 111-128.

Cheibub, José Antonio, Elkins, Zachary y Ginsburg, Tom (2011) "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective" en *Texas Law Review*, Vol 89, Issue 7.

Clutterbuck, Richard (2005) "Peru: Cocaine, Terrorism, and Corruption" en *International Relations* 12: 77-92

Cole, David (2004) "The Priority of Morality: the Emergency Constitutions Blind Spot" en 113 *Yale Law Journal*.

Colomer Viadel, Antonio (1990) *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.

El Comercio (2010) "Piura en estado de emergencia por casos de dengue", publicado en línea www.elcomercio.pe [último acceso 31/10/2011].

Comisión de la Verdad y Reconciliación: "Cronología 1978-2000" en Comisión de la Verdad y Reconciliación: *Informe Final*, 28 de agosto del 2003, [ref. de 11 de junio, 2007] www.cverdad.org.pe

Conaghan, Catherine y de la Torre, Carlos (2008) "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency" en *The International Journal of Press/Politics* 13: 267-284.

Constant, Benjamin (1989) *Escritos Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos Perú (2004): "Informe Anual 2003: Año de avances y retrocesos en la vigencia de los derechos humanos". [ref. de 11 de junio, 2007] <http://www.dhperu.org/>

Costa, Gino y Neild, Rachel (2005) "Police Reform in Peru" en *Australia and New Zealand Journal of Criminology*, 2005: 216-229.

Crisp, Brian F (1989) "Presidential Decree Authority in Venezuela" en Carey, John M. y Soberg Shugart, Matthew Eds (1998) *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.

Cruz Villalón, P (1984): *Estados de excepción y suspensión de garantías*. Tecnos, Madrid.

Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition* New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert (1998). *On democracy*. Yale University.

Dávalos Muirragui, María Daniela (2008) "Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo". En Ramiro Ávila Santamaría (Ed) *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito, Flacso.

Davalos, Deana B, Davalos, Ruth A y Layton, Heidi S (2007) "Content Analysis of Magazine Headlines: Changes over Three Decades?" *Feminism and Psychology* 17: 250-258.

Defensoría del Pueblo de Perú (2004-2010) "Reportes Mensuales-Conflictos Sociales", publicados en línea: www.defensoria.gob.pe [Último acceso 31/10/2011]

Del Álamo Pons, Óscar (2007) "El regreso de las identidades perdidas: movimientos indígenas en países centro-andinos" Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra.

De la Torre, Carlos (1997) "Populism and Democracy: Political Discourses and Political Cultures in Contemporary Ecuador" en *Latin American Perspectives* 1997: 12-24.

Defensoría del Pueblo (Perú) (2003) "Restricción de Derechos en Democracia: Supervisando el Estado de Emergencia", *Informe Defensorial N°76*, Defensoría del Pueblo, Lima.

Degregori, Carlos Iván y Rivera Paz, Carlos (1993) "Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, Subversión y Democracia. Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático" *Documento de Trabajo N° 153*, Instituto de Estudios Peruanos.

Dreyfus, Pablo G. (1999) "When all the Evils Come Together: Cocaine, Corruption, and Shining Path in Peru's Upper Huallaga Valle, 1980 to 1995" en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 15: pp 370-396.

Delfino, María de los Angeles (2000): "El desarrollo de los estados de excepción en las Constituciones de América Latina," en AA:VV: *Constitución y constitucionalismo hoy. Cincuentenario del Derecho constitucional comparado de Manuel García Pelayo*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas.

Demélas, Marie-Danielle (2003) *La invención política: Bolivia, Ecuador, Perú en el Siglo XIX*. Lima, IFEA/IEA.

Despouy, L (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. UNAM, México.

Domingo, Pilar (2003) "Revolution and the Unfinished Business of Nation- and State – Building" en Merilee S Grindle y Pilar Domingo *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*" Institute of Latin American Studies/David Rockefeller Center for Latin American Studies, Londres/Cambridge.

Domingo, Pilar (2006a): "Introducción" en Pilar Domingo Ed. *Bolivia: Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)* Edicions Bellatera, Barcelona.

Domingo, Pilar (2006b) "Weak Courts, Rights and Legal Mobilisation in Bolivia" en Roberto Gargarella, Pilar Domingo, Theunis Roux (Eds) *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Ashgate Publishing, Aldershot.

Domingo, Pilar (2009) "Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina: ciudadanización-judicialización de la política" *Revista CIDOB d'Afers Internacionales num 85.86*, pp 33-52.

Dorado, Alfonso M. "El caso Bolivia" (2003) en Eds Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomer y Richard Vogler *La policía en los estados de derecho latinoamericanos* Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, Colombia.

Durán Díaz, Edmundo (1987) "Los Derechos Humanos en los Estados de Excepción: Los Derechos Humanos y la Dignidad Humana" en García Sayán, Diego (ed) *Estados de emergencia en la región andina*. Comisión Andina de Juristas, Lima.

Eaton, Kent (2007) "Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a Backlash against Indigenous Mobilization" en *Politics Society* 35: 71-102.

Eguiguren Praeli, Francisco José (1989) "El estado de emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana 1980-1988" en Ed Bernales, Enrique *La constitución diez años después* Friedrich Naumann Stifting, Madrid.

Elster, Jon (1988) "Introduction" en *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press and Norwegian University Press.

Espe, Harmut y Seiwert, Margarete (1986) "European Television-Viewer Types: a Six-Nation Classification by Programme Interests" en *European Journal of Communication*, Vol 1 pp301-325.

Estellano, Washington y Nava-Ragazzi, Kathryn (1994) "From Populism to the Coca Economy in Bolivia" en *Latin American Perspectives* 21: 34-45.

Farthing, Linda y Kohl, Benjamin (2010) "Social Control: Bolivia's New Approach to Coca Reduction" en *Latin American Perspectives* 37: 197-213

Ferreira Rubio, Delia y Goretti Matteo (1998) "When the President Governs Alone: the Decretazo in Argentina 1989-1993". Carey, John M. y Soberg Shugart, Matthew Eds (1998) *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.

Ferejohn, John y Pasquino, Pasquale (2004). "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers" *International Journal of Constitutional Law* Vol. 2, #2 April 2004, 210-240.

Fitzpatrick, Joan (1994) *Human Rights in Crisis. The International System for Protecting Human Rights During States of Emergency*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Figallo, Guillermo (1987) "Presentación" en García Sayán, Diego (ed) (1987) *Estados de emergencia en la región andina*. Comisión Andina de Juristas, Lima.

Fix – Zamudio, H: "Introducción" en Despouy, L (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. UNAM, México.

Freidenberg, Flavia (2001) "Ecuador" en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg Eds *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*. Ediciones Universidad de Salamanca, pp33-148.

Freidenberg, Flavia (2008) *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Serie América Latina Número 24, CIDOB, Barcelona.

Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (2001) "Cuestión Regional y Política en Ecuador" en *América Latina Hoy*, 27.

Friedrich, Carl (1950) *Constitutional Government and Democracy*. Ginn and Company.

Fossum, Egil (1967) "Factors Influencing the Occurrence of Military Coups D'état in Latin America" en *Journal of Peace Research* 4, 228-251.

Gamarra, Eduardo y Barrios Morón, Raúl (1996) "Seguridad ciudadana y seguridad nacional: relaciones entre policías y militares en Bolivia" en Ed Peter Waldman *Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín, Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

García Argañarás, Fernando (1997) "The Drug War at the Supply End. The Case of Bolivia" en *Latin American Perspectives* 24: 59-80.

García Montero, Mercedes (2001) "Bolivia" en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg Eds *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*. Ediciones Universidad de Salamanca, pp33-148.

García Montero, Mercedes (2009) *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, CIS.

García Montero, Mercedes y Alcántara Sáez, Manuel (2011) "El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina" en Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina*. Fundación Manuel Jiménez Abad, Zaragoza.

García Montero, Mercedes y Freidenberg, Flavia (2001) "Perú" en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg Eds *Partidos Políticos de América Latina: Países Andinos*. Ediciones Universidad de Salamanca, pp33-148.

García-Sayán, Diego (ed) (1987) *Estados de emergencia en la región andina*. Comisión Andina de Juristas, Lima.

García-Sayán, Diego (1987a) "Perú: estados de excepción y régimen jurídico" en *Síntesis* 3.

García-Sayán, Diego (1987b) "Perú: Estados de Excepción y Régimen Jurídico" en Ed García-Sayán, Diego *Estados de emergencia en la región andina*. Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú.

García-Sayán, Diego (1989) *Habeas Corpus y Estados de Emergencia*, Comisión Andina de Juristas, Lima.

Gargarella, Roberto (2005) *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*. Siglo XXI, Madrid.

Gavaldá Palacín, Marc (2004) "Los conflictos ambientales del gas boliviano" en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, Num 21 57-66.

Gill, Lesley (1997) "Relocating Class: Ex – Miners and Neoliberalism in Bolivia" en *Critique of Anthropology* 17: 293-312.

Glasser, Barney G y Strauss, Anselm (1967) *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York, Aldine de Gruyter.

Glasser, Barney y Strauss, Anselm (2000): "El Muestreo Teórico" en *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*, University of California.

Goldstein, Daniel (2005) "Flexible Justice: Neoliberal Violence and 'Self-Help' Security in Bolivia" en *Critique of Anthropology* 25: 389-411.

González Pérez, María Inmaculada y de la Torre Gómez, Mercedes García (2004) "La cooperación educativa internacional ante la diversidad cultural. Un estudio comparativo en la región andina". En *Revista española de educación comparada*, 10: 237-274.

Graber, Doris A (1989) "Flashlight Coverage: State News on National Broadcasts". *American Politics Research* 17: 277-290.

Graham, Carol (1992) *Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy*. Lynne Rienner Publishers.

Grasa Hernández, Rafael (2006a) "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 76, pp. 9-46.

Grasa Hernández, Rafael (2006b) "La seguridad humana como síndrome y programa. Cómo afrontar la convergencia de agendas y de compromisos entre paz, seguridad y desarrollo en las esferas científica, política y programática" en Eds Rafael Martínez y Joseph S Tulchin *La seguridad desde las dos orillas; un debate entre Europa y Latinoamérica*. Fundación CIDOB.

Gratius, Susanne (2007) "La tercera ola populista de América Latina", Documento de Trabajo Nº 45 de FRIDE, Madrid.

Gross, Oren y Ni Aolain, Fionnuala (2006) *Law in times of crisis: emergency powers in theory and practice*. Cambridge, CUP.

Hagopian, Frances (2005) "Conclusions: Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America," en Eds Frances Hagopian y Scott P Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge University Press, New York.

Hobbes, Thomas. (1996) *The English works of Thomas Hobbes of Malmesbury. Vol. 3, Leviathan or The matter, form and power of a Commonwealth, ecclesiastical and civil* (ed Sir William Molesworth). Aalen: Scientia.

Hodess, Robin, Tedesco, John C., y Lee Klaid, Linda (2000) "British Party Election Broadcasts: A Comparison of 1992 and 1997" en *The Harvard International Journal of Press Politics*, 5(4): 55-70.

Holian, David B. (2006) "Trust the Party Line: Issue Ownership and Presidential Approval From Reagan to Clinton" *American Politics Research* 34: 777-802.

Honig, Bonnie (2009) *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*. Princeton University Press.

HOY (2010) "Correa decreta estado de emergencia en Esmeraldas", artículo publicado en línea www.hoy.com.ec [último acceso 31/10/2011].

Humphreys Bebbington, Denise y Bebbington, Anthony (2010) "Anatomy of a Regional Conflict: Tarija and Resource Grievances in Morales's Bolivia" en *Latin American Perspectives* 37: 140-160.

Huysmans, Jef (2006): "International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception," en *Security Dialogue*, vol 37, no.1 marzo del 2006.

Igartua, Juan José et al (2004) "El tratamiento informativo de la inmigración en la prensa española: Análisis comparativo de los diarios El País, El Mundo, Abc y la Razón". Ferrol Análisis, Revista de Pensamiento y Cultura, 19, 197-208.

Igartua Perosanz, Juan José (2006) *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Editorial Bosch, Barcelona.

INREDH (2008) "Dayuma: la represión que no deseamos de un régimen que se proclama ciudadano", publicado en línea www.inredh.org [último acceso 31/10/2011].

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2004): "Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Bolivia", julio 2004. [ref. de 11 de junio, 2007] www.iigov.org.

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2005): "Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Perú", julio 2005. [ref. de 11 de junio, 2007] www.iigov.org

Irurozqui Victoriano, Marta (2005) *La mirada esquiva: reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*. Madrid, CSIC.

Issacaharroff, Samuel y Pildis, Richard H (2004) "Emergency Context without Emergency Powers" in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, #2 April 2004, pp. 296-334

Iturralde, Manuel (2003) "Guerra y Derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia". *Revista de Estudios Sociales*, no. 15. Universidad de los Andes, pp. 29-46.

Jameson, Kenneth (2011) "The Indigenous Movement in Ecuador: The Struggle for a Plurinational State" en *Latin American Perspectives* 38: pp. 63-73.

Jaskoski, Maiah (2011) "Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation and Mission Performance in Peru" en *Armed Forces and Society* versión en línea www.afs.sagepub.com

Kekic, Laza. *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*, 2007, www.economist.com.

King, Gary, Keohane, Roberto O y Verba, Sidney (1994) *Designing Social Enquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Press.

Klein, Naomi (2007) *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona, Paidós. Traducción de Isabel Fuentes García, Albino Santos, Remedios Diéguez, Ana Caerols.

Kohl, Benjamin (2010) „Bolivia Under Morales: a Work in Progress“ en *Latin American Perspectives* 37: 107-122.

Kohl, Benjamin y Bresnahan, Rosalind (2010) „Introduction Bolivia under Morales: National Agenda, Regional Challenges, and the Struggle for Hegemony“ en *Latin American Perspectives* 37:5-20.

Kohl, Benjamin y Farthing, Linda (2009) „Less than Fully Satisfactory Development Outcomes: International Financial Institutions and Social Unrest in Bolivia“ en *Latin American Perspectives* 36: 59-78.

Kruijt, Dirk (1996) *Sociedades de terror: guerrillas y contrainsurgencia en Guatemala y Perú*. FLACSO, Costa Rica.

Kruijt, Dirk (2000) *Baile de disfraces: ensayos sobre viejos y nuevos actores en la sociedad militar y la sociedad civil de América Latina*. Costa Rica, Flacso.

Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2002) “Introducción: la violencia y el miedo en América Latina” en Eds. Kruijt y Koonings *Las sociedades de miedo*”. Universidad de Salamanca.

Landerretche García, Óscar (2010) “Amenazas exógenas y vulnerabilidades endógenas. Terremotos, crisis internacionales y desarrollo en Chile 1930-2010.” *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Gestión Pública* Nº 15-16.

Laserna, Roberto y Villarroel, Miguel (2008) *Enero de 1970-Enero de 2008: 38 años de conflictos sociales en Bolivia*. CERES, Cochabamba.

Lazar, Nomi Claire (2006): “Must Exceptionalism Prove the Rule? An Angle on Emergency Government in the History of Political Thought,” en *Politics and Society, Vol 34, no 2, junio del 2006*.

Llanos Mariana y Marsteinstredet, Leiv (2010) “Introduction: Presidentialism and Presidential Breakdowns in Latin America” en Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, New York.

Locke, John (1992) *Two Treatises of Government*. Cambridge, CUP.

Loveman, Brian (1993) *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.

Loveman, Brian y Davies, Thomas M (1997): *The politics of antipolitics. The Military in Latin America*. USA Scholarly Resources Inc.

Lynn Karl, Terry (1996) “Dilemmas of Democratization in Latin America” en Roderic Ai Camp, Ed, *Democracy in Latin America. Patterns and Cycles*. Delaware: Jaguar Books on Latin America.

Machiavelli, Niccolo (1987) *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid, Alianza.

Madeiras, Carmen (2001) “Civilizing the Popular? The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia” en *Critique of Anthropology* 21: 401-425.

Mahoney, James y Villegas, Celso M (2007) “Historical Enquiry and Comparative Politics” en Carles Boix y Susan C. Stokes *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 73-89.

Marcus-Delgado, Jane y Tanaka, Martin (2001) *Lecciones del final del fujimorismo: la legitimidad presidencial y la acción política*. Lima, IEP.

Martí i Puig, Salvador (2001) “¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca) No. 113*.

Martí i Puig, Salvador (2009) “Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionales*, num 85-86, pp 53-74.

Martí i Puig, Salvador y Santiuste Cué, Santiago (2006) “La izquierda parlamentaria en América Latina: ¿Nuevas percepciones sobre la democracia y el Mercado?” en Manuel Alcántara Sáez (Ed) *Políticos y política en América Latina*, Siglo XXI, Madrid, pp 311-342.

Martínez, Rafael (2006) “La consolidación social de la democracia como parte del proceso de democratización de las fuerzas armadas” en Eds Rafael Martínez y Joseph S Tulchin *La seguridad desde las dos orillas; un debate entre Europa y Latinoamérica*. Fundación CIDOB.

Mayorga, René Antonio (2005) “Bolivia’s Democracy at the Crossroads” en Eds Frances Hagopian y Scott P Mainwaring: *The Third Wave of Democratisation in Latin America: Advances and Setbacks*. CUP, Nueva York.

Mayorga, René Antonio y Gorman, Stephen M (1978) “National-Popular State, State Capitalism and Military Dictatorship in Bolivia: 1952-1975” en *Latin American Perspectives* 5: 89-119.

Mejía Acosta, Andrés y Polga Hecimovich, John (2010) “Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador” en Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, New York, pp. 73-90.

Molina, Gonzalo (1987) “El Estado de Sitio en Bolivia” en García Sayán, Diego (ed) *Estados de emergencia en la región andina*. Comisión Andina de Juristas, Lima, pp161-181.

Morales, Juan Antonio (1992) “Cambios y consejos neoliberales en Bolivia” en *Nueva Sociedad* 121, pp 134-143

Moreno Morales, Daniel E, Córdova Eguívar, Eduardo, Schwarz Blum, Vivian, Vargas Villazón, Gonzalo, Villarroel Nikitenko, Miguel (2010) “Cultura Política de la democracia en Bolivia, 2010”. Serie *Consolidación de la democracia en las Américas en tiempos difíciles*. Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública/LAPOP, Cochabamba, Bolivia.

Neal, Andrew W (2006): “Foucault in Guantánamo: towards an Archaeology of the Exception”, en *Security Dialogue*, vol 37, no.1 marzo del 2006.

Negretto, Gabriel L. y Aguilar Rivera, José Antonio (2000). “Exception and Emergency Powers: Liberalism and Emergency Powers in Latin America. Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship”. 21 *Cardozo Law Review*.

Neuendorf, Kimberly A (2002) *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks/London/New Delhi, Sage Publications.

Neuhouser, Kevin (1996) "Limits on Authoritarian Imposition of Policy: Failed Ecuatoran Military Populism in Comparative Perspective" en *Comparative Political Studies* 29: 635-639.

Nicholson, William C (2007) "Emergency Planning and Potential Liabilities for State and Local Governments" en *State and Local Government Review Vol.39 N°1 pp 44-56*.

Nolte, Detlef (2010) "Paraguay: the President in his General's Labyrinth" en Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, New York, pp 147-161.

Nolte, Detlef (2007) "¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina" en *Partidos Políticos y Sistemas Electorales No. 5*, Instituto Electoral de México, pp. 17-71.

Nolte, Detlef (2005) "América Latina: ¿Instituciones políticas en crisis? En *Diálogo Político* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung, Año XXII No. 2, junio.

Nolte, Detlef (1994) "Procesos electorales y partidos políticos: tendencias y perspectivas en la década de los noventa" en *Perfiles Latinoamericanos* 3(5) pp 7-36.

O'Donnell, Guillermo (1997): "El Estado y las nuevas democracias" en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1993) "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems". Working Paper # 192

Oriol Prats, Joan y Macías-Aymar, Inigo (2008) *El pacto fiscal en los Andes: Desafeción tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú*. Documentos Cidob, América Latina No. 27

Ortiz, Pablo (2008) "Se teme ola de revanchas en Pando luego del estado de sitio", publicado por el periódico boliviano El Deber en www.eldeber.com.bo [último acceso 31/10/2011].

Ortiz, Santiago (2011) "30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador" en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* nº 39 pp 25-34.

Pachano, Simón (2010) "Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú". Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.

Pajuelo, Ramón (2007) *Reinventando comunidades imaginadas: Movimientos Indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: IFEA-IEP.

Paramio, Ludolfo (2006a) "Crisis y cambio del modelo económico" en Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg, José Déniz *Reformas económicas y consolidación democrática*. Editorial Síntesis.

Paramio, Ludolfo (2006b) "Nuevos actores y viejos problemas" en Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg, José Déniz *Reformas económicas y consolidación democrática*. Editorial Síntesis.

Pardo, Antonio y Ruiz, Miguel Ángel (2002) *SPSS 11: Guía para el Análisis de Datos*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid.

Pereira, Carlos, Power, Timothy J, y R. Rennó Lucio (2005) "Ander what Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case" en *The Journal of Politics* 67: pp 178-200.

Pereira, Carlos, Power, Timothy J, y R. Rennó Lucio (2008) "Agenda Power, Executive Decree Authority and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress" en *Legislative Studies Quarterly* XXXIII, febrero.

Pérez-Liñán, Aníbal (2007) *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* Cambridge University Press, Nueva Cork.

Pérez Mallaína Bueno, Pablo Emilio (2005) "Las catástrofes naturales como instrumento de observación social: el caso del terremoto en Lima de 1746" en *Anuario de estudios americanos*, Vol 62, pp47-76.

Pérez Mallaína Bueno, Pablo Emilio (2000) "La fabricación de un mito: el terremoto de 1867 y la ruina de los cultivos de trigo en Perú" en *Anuario de estudios americanos*, Vol 57, pp69-88.

Pérez Murillo, María Dolores (2007) "Imaginario colectivo y religiosidad popular en los Andes Centrales" en *Miniús, Revista do Departamento de Historia, Arte e Xeografía* No.15: 203-217.

Poole, Deborah y Rénique, Gerardo (2001) "Movimiento popular, transición democrática y caída de Fujimori" en *Memoria* Nº 147.

Power Manchego-Muñoz, Jorge (1989) "La constitución peruana de 1970: los estados de excepción". Tesis depositada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

Peters, B Guy (1998) *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York, New York University Press.

Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.

Pingree, Suzanne, Hawkins, Robert P, Johnsson-Smaragdi, Ulla, Rosengren, Karl Erik y Nancy Reynolds (1991) "Television Structures and Adolescent Viewing Patterns: A Swedish-American Comparison" en *European Journal of Communication*, Vol 6, pp 417-440.

Power Manchego-Munoz, Jorge (1989) *La constitución peruana de 1979 (los estados de excepción)*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.

Przeworski, Adam (2007) "Is the Science of Comparative Politics Possible?" en en Carles Boix y Susan C. Stokes *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, pp147-171.

- Ramírez, Franklin (2010) "Desencuentros, convergencias, polarización (y vice versa) El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales" en Nueva Sociedad N° 227 pp83-101.
- Regalsky, Pablo (2010) "Political Processes and the Reconfiguration of the State in Bolivia" en *Latin American Perspectives* 37: 35-50.
- Ríos Álvarez, Lautaro (2009) "Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción." En *Estudios Constitucionales*, Año 7, No.1 pp 249-263.
- Rodas, Hugo (2005) "Postideología y rebeliones sociales en Bolivia (1985-2003)" en Pilar Domingo Ed. *Bolivia: Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)* Edicions Bellatera, Barcelona, pp. 197-228.
- Rodríguez, Linda Alexandre (1985) "Política y poder en el Ecuador, 1830-1925" en *Quinto Centenario 7*, Universidad Complutense de Madrid pp. 17-53
- Romero, Ana María (2005) "El Defensor del Pueblo como puente entre la sociedad y el Estado" en Pilar Domingo Ed. *Bolivia: Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)* Edicions Bellatera, Barcelona, pp119-130
- Romero Ballivián, Salvador (2006) "Análisis de la Elección Presidencial de 2005 en Bolivia" en *América Latina Hoy* 43, 2006 pp. 31-61
- Rosatti, Horacio (2004) "Un círculo vicioso: impacto de las emergencias continuadas en el diseño institucional de Argentina. Emergencia y división de poderes." *Revista Latinoamericana de Derecho*. Año 1, num.1 pp 449-471.
- Rospigliosi, Fernando (2001) *Las fuerzas armadas y la democracia: la necesidad del control civil de las instituciones castrenses*. APRODEH, Lima.
- Rubio Correa, Marcial (1989) "Fuerzas Armadas y Constitución en el Perú: 1979-1988" en Enrique Bernaldes Ed *La constitución diez años después*. Fundación Friedrich Naumann, Lima, Perú, pp.223-259.
- Rossiter, Clinton (1946) *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. New Brunswick, Transaction.
- Rouquié, Alain (1997) "Los militares en la política latinoamericana desde 1930" en L Bethell *Historia de América Latina 12 Política y Sociedad desde 1930*. Crítica Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- Rousseau, Jean Jaques (1990) *El contrato social*. Editorial Espasa-Calpe, Madrid.
- Safford, Frank (1987) "Politics, ideology and society" en ed Leslie Bethell, *Spanish America after Independence c. 1820-c.1870*, CUP, New York.
- Salman, Ton (2007) "Bolivia and the Paradoxes of Democratic Consolidation" en *Latin American Perspectives*, 34: 111-130.
- Sanabria, Harry (2000) "Resistance and the Arts of Domination: Miners and the Bolivian State" en *Latin American Perspectives* 27: 56-81.
- Sánchez-Parga, José (1980-2008) "Conflictividad Socio-política", boletín publicado en *Ecuador Debate*.

Sánchez Parga, José (1998) *La Pugna de Poderes: Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano*. Abya Yala, Quito.

Sánchez Parga, José (1995) *Conflicto y democracia en Ecuador*, CAAP, Quito.

San Martín Castro, César (2003) "El caso Perú" en Ambos, Kai, Juan-Luis Gómez Colomer y Richard Vogler Eds *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*. Bogotá: Instituto Max-Planck-Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, pp. 463-502.

Schedler, Andreas (2001) "Measuring Democratic Consolidation" *Studies in Comparative and International Development* 36:1, pp 61-87.

Schedler, Andreas y Sarsfield, Rodolfo (2009) "Demócratas iliberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México" en *Espiral*, Num 44, pp.123-159.

Schmidt, Gregory (1998) "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru", en Carey, John M. y Soberg Shugart, Matthew Eds (1998) *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press.

Schmitt, Carl (1985) *La dictadura*. Madrid, Alianza Universidad.

Schmitt, Carl (2009) *Teología Política*. Madrid, Editorial Trotta.

Scott, James C. (2003) *los dominados y el arte de la resistencia*, Ediciones Txalaparta, Nafarroa.

Sejersted, Francis (1988) "Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government" en *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press and Norwegian University Press.

Slagstad, Rune (1988) "Liberal constitutionalism and its critics: Carl Schmitt and Max Weber" en *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press y Norwegian University Press.

Spronk, Susan y Webber, Jeffery (2007) "Struggles against Accumulation by Dispossession in Bolivia: The Political Economy of Natural Resource Contention" en *Latin American Perspectives* 34: 31-47.

Sulkins, Tracy y Evans, Jillian (2006) "Dynamics of Diffusion: Aggregate Patterns in Congressional Campaign Agendas". *American Politics Research*, Volume 34:4 pp 505-534.

Tamayo Herrera, José (1998) "El indigenismo en el Perú, Bolivia y Ecuador" en Ed. Sobrevilla, David *Filosofía de la Cultura*. Madrid, CSIC. Pp 179-196.

Tanaka, Martín (2005) "Perú 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions and Open Outcomes" en Eds Frances Hagopian y Scott P Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge University Press, New York, pp.261-288.

Tarrow, Sidney (2004) *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Ensayo.

Tribe, Laurence H. y Gudridge, Patrick O. (2004) "The Anti-Emergency Constitution". 113 Yale Law Journal.

Valadés, Diego (1974) *La dictadura constitucional en América Latina*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Vazquez Carrizosa, Alfredo (1979) *El Poder Presidencial en Colombia: la Crisis Permanente del Derecho Constitucional*. Enrique Dobry, Editor.

Verdesoto, Luis (1986) "Los movimientos sociales, la crisis y la democracia en el Ecuador" en *VVAA Movimientos Sociales en el Ecuador*, CLACSO/ILDIS, pp. 13-63.

Villaseñor-Farías, Martha y Castañeda-Torres, Jorge G (2003) "Masculinidad, sexualidad, poder y violencia: análisis de significados en adolescentes". *Salud Pública de México, Vol 45, suplemento 1*, 44-57.

Waldmann, Peter (1996) "El nacimiento de la policía moderna en la Alemania del Siglo XIX y algunas conclusiones relacionadas con la América Latina de Hoy" en Ed Peter Waldman *Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín, Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Webber, Jeffery R. (2010) "Carlos Mesa, Evo Morales, and a Divided Bolivia (2003-2005)" en *Latin American Perspectives* 37: 51-70.

Wilde, Marc de (2010) "Locke and the State of Exception. Towards a Modern Understanding of Emergency Government." *European Constitutional Law Review*, 6, pp 249-267

White, Louise G (1994) *Political Analysis: Technique and Practice*. USA, Harcourt Brace and Company.

Whitehead, Laurence (2001): "The viability of Democracy" en John Crabtree y Laurence Whitehead Eds *Towards democratic viability: The Bolivian Experience*, Palgrave, Basingstoke.

Wright, Claire (2011) "Going Beyond the Roman Dictator: a Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America". *Democratization*. www.tandf.co.uk

Zapata-Sepúlveda, Pamela, López-Sánchez, Félix, y Sánchez-Gómez, María Cruz (2009) "Concepción de mundo, aspectos contextuales, y bienestar psicológico en los chilenos supervivientes a experiencias de prisión y tortura por motivos políticos a más de 30 años de ocurridos los hechos." *Universitas Psychologica*, Vol 8, No. 3 pp 761-769.

Zovatto, Daniel (1990). *Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina*. Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana.

Zúñiga García-Falces, Nieves (2005) "Bolivia, Ecuador y Perú: emergencia social e inestabilidad" en *Anuario CIP*, 277-293.

10. ANEXOS

Anexo 1

Los regímenes de excepción versus poderes legislativos excepcionales en 15 constituciones latinoamericanas

País	¿Se contempla un régimen de excepción?	¿El régimen de excepción ofrece facultades legislativas excepcionales o extraordinarias?	¿Se contemplan facultades legislativas excepcionales o extraordinarias más allá del régimen de excepción?
Argentina 1994	Sí Art 23 “estado de sitio”.	No.	“Decretos por razones de necesidad y urgencia” Art 99.
Bolivia 2009	Sí Art 137 “estado de excepción”.	No.	No.
Chile 1980	Sí Arts 140-150 “estado de asamblea”, “estado de sitio”, “estado de catástrofe”, “estado de emergencia”.	No.	No.
Colombia 1991	Sí “estado de guerra exterior” Art 212; “estado de guerra interior” Art 213; “estado de emergencia” Art 215.	Sí.	Facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Art 115
Costa Rica 1949	Sí Art 121 Cláusula de suspensión de derechos	No.	No.
Ecuador 2008	Sí Art 164 “estado de excepción”	No ⁴¹² .	No.
El Salvador 1982	Sí Art 29 Cláusula de suspensión de garantías.	No.	No.
Guatemala 1985	Sí Art 139 “estado de prevención”, “estado de alarma”, “estado de calamidad pública”, “estado de sitio”, “estado de emergencia”,	No.	No.
Honduras 1982	Sí Art 187 Cláusula de restricción de Derechos	No.	“Dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional” Art 245.
México 1917	Sí Art 29 Cláusula de restricción de Derechos	Sí (ver artículo 49)	Art 131. Facultades legislativas cuando lo considera “urgente”, “en beneficio del país.”
Nicaragua 1987	Sí Art 185 “estado de emergencia”.	Sí	No.

⁴¹² Aunque sí se permite enviar más proyectos de ley de urgencia al Congreso que lo normal (Artículo 140).

Panamá 2004	Sí Art 55 “estado de urgencia”	No.	“Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas...mediante Decretos-Leyes” Art 159
Paraguay 1992	Sí Art 288 “estado de excepción”	No.	No.
Perú 1993	Sí Art 137 “estado de emergencia”, “estado de sitio”.	No.	“Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional.” Art 118.
República Dominicana 2010	Sí Art 262 “estado de defensa”, “estado de conmoción interior”, “estado de emergencia”	No.	No.
Uruguay 1967	Sí Art 168 Cláusula “medidas prontas de seguridad”	No.	No.
Venezuela 1999	Sí Art 337 “los estados de excepción”	No.	No.

Fuente: elaboración propia

Anexo 2

Estados de excepción declarados en 14 países latinoamericanos desde su vuelta a la democracia (o desde 1985, si la vuelta a la democracia fue anterior a esta fecha) declarados por motivos políticos y comunicados a las Naciones Unidas.

<i>País</i>	<i>Estados de emergencia no renovados</i>	<i>Períodos de estados de emergencia renovados o de facto</i>
Argentina	4 (1985, 1999, 2001, 2001)	
Bolivia	5 (1985, 1986, 1990, 1995, 2000)	
Chile	-	-
Colombia	2 (1991, 1994)	4 (1984-1991, 1992-1993, 1995-1996, 2002-2003)
Ecuador	9 (1986, 1988, 1988, 1989, 1999, 1999, 1999, 2000, 2002)	1 (1999-2000)
El Salvador	-	-
Guatemala	1 (1993)	1(2001)
Honduras	1 (1988)	
Mexico		
Nicaragua	2 (1988, 1993)	1 (82-88)
Panamá	-	-
Paraguay	1 (2000)	
Perú	5 (2000, 2000, 2000, 2002, 2003)	3 (1981-1990, 1988-1990, 2003-2005)
Venezuela	5 (1989, 1992, 1993, 1993,)	1 (1995-1999)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Naciones Unidas

Anexo 3

Constructos de excepción y políticas de excepción contemplados por los regímenes de excepción en 15 constituciones latinoamericanas

País	Nomenclatura	Circunstancias (constructo de la excepción)	Medidas (medidas de la excepción)
Argentina 1994	“estado de sitio”, Art 23	“Conmoción interior o ataque exterior”.	Suspensión de garantías, poderes especiales de traslado y detención.
Bolivia 2009	“estado de excepción”	“Amenaza externa, conmoción interna o desastre natural.”	Suspensión de ciertos derechos.
Chile 1980 ⁴¹³	“estado de asamblea” Art 40	“Guerra externa.”	Suspensión de ciertos derechos.
	“estado de sitio” Art 40	“Guerra interna/grave conmoción interior.”	Suspensión de ciertos derechos.
	“estado de catástrofe” Art 45	“Calamidad pública.”	Suspensión de ciertos derechos. Jefe de Defensa Nacional a cargo de medidas.
	“estado de emergencia” Art 42	“Grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación.”	Jefe de Defensa Nacional a cargo de medidas. Defensa Nacional a cargo de medidas.
Colombia 1991	“estado de guerra exterior” Art 212	“Para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.”	Decretos legislativos para suspender leyes incompatibles. Uso de la coerción.
	“estado de conmoción interior” Art 213	“Grave perturbación del orden público... que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.”	Decretos legislativos para suspender leyes incompatibles. Uso de la coerción.
	“estado de emergencia” Art 215	“Hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.”	Decretos legislativos para enfrentar la crisis. Fijar tributos.
Costa Rica 1949	Art 121 Cláusula de suspensión de derechos	“Evidente necesidad pública.”	Suspensión de derechos.
Ecuador 2008	Art 164 “estado de excepción”	“En caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna,	Suspensión de derechos; transferencia de fondos públicos; cambiar sede de gobierno;

⁴¹³ En el caso de Chile, también se señala lo siguiente: Artículo 44.- Una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos. Dicha ley contemplará lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional y no podrá afectar las competencias y el funcionamiento de los órganos constitucionales ni los derechos e inmunidades de sus respectivos titulares.

El Salvador 1982	Art 29 Cláusula de suspensión de garantías.	calamidad pública o desastre natural.” “En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público.”	empleo de las Fuerzas Armadas; requisición de servicios y bienes; cerrar/habilitar puertos. Suspensión de garantías.
Guatemala 1985 ⁴¹⁴	Art 138 Cláusula de limitación de los derechos constitucionales. “estado de prevención” Art 139 “estado de alarma” Art 139 “estado de calamidad pública” Art 139 “estado de sitio” Art 139 “estado de guerra” Art 139	“Invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública.” - - - - -	Suspensión de derechos. - - - - -
Honduras 1982	Restricción de Derechos Art 187	“En caso de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general.”	Suspensión de garantías.
México 1917	Restricción de Derechos Art 29	“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.”	Suspensión de garantías. Facultades legislativas (implícita en el Art 49).
Nicaragua 1987 ⁴¹⁵	Art 185 “estado de emergencia”.	“En caso de guerra o cuando así lo demande la seguridad de la nación, las condiciones económicas o en caso de catástrofe nacional.”	Suspensión de ciertos derechos y facultades legislativas.
Panamá 2004	Art 55 “estado de urgencia”	“En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público”	Suspensión de ciertos derechos y garantías.
Paraguay 1992	Art 288 “estado de excepción”	“En caso de conflicto armado internacional... o de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro... esta Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella.”	Suspensión de ciertos derechos.
Perú 1993	Art 137 “estado de	“En caso de perturbación de la paz o del orden	Suspensión de ciertos derechos.

⁴¹⁴ En el caso de los cinco “estados de excepción” establecidos en la cláusula 139 de la constitución de 1993, sólo se establece que se regularán en la Ley de Orden Público y Estados de Excepción.

⁴¹⁵ Se establece que una Ley de Emergencia regulará los Estados de Emergencia.

	emergencia”	interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”	
República Dominicana 2010	Art 137 “estado de sitio”	“En caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan”	Suspensión de ciertos derechos. Fuerzas Armadas toman control del orden interno.
	Art 263 “estado de defensa”	“En caso de que la soberanía nacional o la integridad territorial se vean en peligro grave e inminente por agresiones armadas externas”	Suspensión de ciertos derechos.
	Art 264 “estado de conmoción interior”	“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades”.	Suspensión de ciertos derechos.
	Art 265 “estado de emergencia”	“Cuando ocurran hechos distintos a los previstos en los artículos 263 y 264 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública”.	Suspensión de ciertos derechos.
Uruguay 1967	Art 168 Cláusula “medidas prontas de seguridad”	“En los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior”	Suspensión de ciertos derechos.
Venezuela 1999	Art 338 “estado de alarma”	“cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos o ciudadanas”	Suspensión de ciertas garantías.
	Art 338 “estado de emergencia económica”	“cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación”	Suspensión de ciertas garantías.
	Art 338 “estado de conmoción interior o exterior”	“en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones”	Suspensión de ciertas garantías.

Fuente: elaboración propia

Anexo 4

Corpus de decretos de excepción analizados en el estudio

Decreto	Pais	Año
DS25648	Bolivia	2000
DS25730	Bolivia	2000
DS26053	Bolivia	2001
DS26083	Bolivia	2001
DS26317	Bolivia	2001
DS26326	Bolivia	2001
DS26334	Bolivia	2001
DS26402	Bolivia	2001
DS26406	Bolivia	2001
DS26504	Bolivia	2002
DS26691	Bolivia	2002
DS26773	Bolivia	2002
DS26807	Bolivia	2002
DS26810	Bolivia	2002
DS26815	Bolivia	2002
DS26828	Bolivia	2002
DS26876	Bolivia	2002
DS26956	Bolivia	2003
DS26978	Bolivia	2003
DS26982	Bolivia	2003
DS27092	Bolivia	2003
DS27209	Bolivia	2003
DS27233	Bolivia	2003
DS27300	Bolivia	2003
DS27301	Bolivia	2003
DS27332	Bolivia	2004
DS27626	Bolivia	2004
DS27773	Bolivia	2004
DS27801	Bolivia	2004
DS27829	Bolivia	2004
DS27844	Bolivia	2004
DS27867	Bolivia	2004
DS27963	Bolivia	2005
DS28017	Bolivia	2005
DS28120	Bolivia	2005
DS28197	Bolivia	2005
DS28321	Bolivia	2005
DS28355	Bolivia	2005
DS28356	Bolivia	2005
DS28430	Bolivia	2005
DS28446	Bolivia	2005
DS28447	Bolivia	2005

DS28597	Bolivia	2006
DS28610	Bolivia	2006
DS28736	Bolivia	2006
DS28791	Bolivia	2006
DS28986	Bolivia	2006
DS29013	Bolivia	2007
DS29021	Bolivia	2007
DS29025	Bolivia	2007
DS29040	Bolivia	2007
DS29425	Bolivia	2008
DS29705	Bolivia	2008
DS29770	Bolivia	2008
DS29791	Bolivia	2008
DS29837	Bolivia	2008
DS29892	Bolivia	2009
DS0019	Bolivia	2009
DS0104	Bolivia	2009
DS0334	Bolivia	2009
DS0335	Bolivia	2009
DS0336	Bolivia	2009
DS0337	Bolivia	2009
DS0417	Bolivia	2010
DS0560	Bolivia	2010
DE1674	Ecuador	2000
DE575	Ecuador	2000
DE590	Ecuador	2000
DE591	Ecuador	2000
DE653	Ecuador	2000
DE800	Ecuador	2000
DE808	Ecuador	2000
DE1135-A	Ecuador	2001
DE1214	Ecuador	2001
DE1329	Ecuador	2001
DE1729	Ecuador	2001
DE1762	Ecuador	2001
DE1956	Ecuador	2001
DE2492	Ecuador	2002
DE2625	Ecuador	2002
DE2976	Ecuador	2002
DE3277	Ecuador	2002
DE3320	Ecuador	2002
DE137	Ecuador	2003
DE281	Ecuador	2003
DE421	Ecuador	2003
DE449	Ecuador	2003
DE483	Ecuador	2003

DE564	Ecuador	2003
DE905-a	Ecuador	2003
DE1046	Ecuador	2003
DE1047	Ecuador	2003
DE1056	Ecuador	2003
DE1074	Ecuador	2003
DE1354	Ecuador	2004
DE1442	Ecuador	2004
DE1503	Ecuador	2004
DE1654	Ecuador	2004
DE1778	Ecuador	2004
DE1789	Ecuador	2004
DE1790	Ecuador	2004
DE2045-A	Ecuador	2004
DE2333	Ecuador	2004
DE2427	Ecuador	2004
DE2454	Ecuador	2005
DE2733	Ecuador	2005
DE2732	Ecuador	2005
DE2752	Ecuador	2005
DE25	Ecuador	2005
DE162	Ecuador	2005
DE330	Ecuador	2005
DE426	Ecuador	2005
DE436	Ecuador	2005
DE609	Ecuador	2005
DE708	Ecuador	2005
DE2713	Ecuador	2005
DE824	Ecuador	2005
DE952	Ecuador	2005
DE963	Ecuador	2005
DE998	Ecuador	2005
DE1179	Ecuador	2006
DE1202	Ecuador	2006
DE1204	Ecuador	2006
DE1264-A	Ecuador	2006
DE1269	Ecuador	2006
DE1331	Ecuador	2006
DE1546	Ecuador	2006
DE1572	Ecuador	2006
DE1914	Ecuador	2006
DE89	Ecuador	2007
DE147	Ecuador	2007
DE153	Ecuador	2007
DE175	Ecuador	2007
DE188	Ecuador	2007

DE254	Ecuador	2007
DE441	Ecuador	2007
DE525-A	Ecuador	2007
DE675	Ecuador	2007
DE683	Ecuador	2007
DE752	Ecuador	2007
DE761	Ecuador	2007
DE766	Ecuador	2007
DE770	Ecuador	2007
DE807	Ecuador	2007
DE816	Ecuador	2007
DE900	Ecuador	2008
DE1002	Ecuador	2008
DE1033	Ecuador	2008
DE1064	Ecuador	2008
DE1065	Ecuador	2008
DE1180	Ecuador	2008
DE1188	Ecuador	2008
DE1260	Ecuador	2008
DE1348	Ecuador	2008
DE1544	Ecuador	2009
DE1680	Ecuador	2009
DE1693	Ecuador	2009
DE1838A	Ecuador	2009
DE69	Ecuador	2009
DE82	Ecuador	2009
DE101	Ecuador	2009
DE107	Ecuador	2009
DE124	Ecuador	2009
DE146	Ecuador	2009
DE228	Ecuador	2010
DE230	Ecuador	2010
DE244	Ecuador	2010
DE254	Ecuador	2010
DE256	Ecuador	2010
DE292A	Ecuador	2010
DE317	Ecuador	2010
DE365	Ecuador	2010
DE389	Ecuador	2010
DE460	Ecuador	2010
DE488	Ecuador	2010
DS-015-2000-PCM	Perú	2000
DU-055-2000	Perú	2000
DS-006-2001-PCM	Perú	2001
DS-019-2001-PCM	Perú	2001
DS-028-2001-PCM	Perú	2001

DS-040-2001-PCM	Perú	2001
DS-047-2001-PCM	Perú	2001
DS-077-2001-PCM	Perú	2001
DS-008-2002-PCM	Perú	2002
DS-043-2002-PCM	Perú	2002
DS-052-2002-PCM	Perú	2002
DS-069-2002-PCM	Perú	2002
DS-088-2002-PCM	Perú	2002
DS-096-2002-PCM	Perú	2002
DS-140-2002-PCM	Perú	2002
DS-008-2003-PCM	Perú	2003
DS-010-2003-PCM	Perú	2003
DS-014-2003-PCM	Perú	2003
DS-021-2003-PCM	Perú	2003
DS-025-2003-PCM	Perú	2003
DS-034-2003-PCM	Perú	2003
DS-035-2003-PCM	Perú	2003
DS-040-2003-PCM	Perú	2003
DS-046-2003-PCM	Perú	2003
DS-055-2003-PCM	Perú	2003
DS-076-2003-PCM	Perú	2003
DS-077-2003-PCM	Perú	2003
DS-093-2003-PCM	Perú	2003
DS-010-2004-PCM	Perú	2004
DS-013-2004-PCM	Perú	2004
DS-027-2004-PCM	Perú	2004
DS-029-2004-PCM	Perú	2004
DS-034-2004-PCM	Perú	2004
DS-035-2004-PCM	Perú	2004
DS-055-2004-PCM	Perú	2004
DS-068-2004-PCM	Perú	2004
DS-071-2004-PCM	Perú	2004
DS-076-2004-PCM	Perú	2004
DS-077-2004-PCM	Perú	2004
DS-078-2004-PCM	Perú	2004
DS-082-2004-PCM	Perú	2004
DS-001-2005-PCM	Perú	2005
DS-018-2005-PCM	Perú	2005
DS-019-2005-PCM	Perú	2005
DS-020-2005-PCM	Perú	2005
DS-025-2005-PCM	Perú	2005
DS-028-2005-PCM	Perú	2005
DS-044-2005-PCM	Perú	2005
DS-045-2005-PCM	Perú	2005
DS-067-2005-PCM	Perú	2005
DS-070-2005-PCM	Perú	2005

DS-076-2005-PCM	Perú	2005
DS-085-2005-PCM	Perú	2005
DS-090-2005-PCM	Perú	2005
DS-091-2005-PCM	Perú	2005
DS-092-2005-PCM	Perú	2005
DS-098-2005-PCM	Perú	2005
DS-101-2005-PCM	Perú	2005
DS-020-2006-		
VIVIENDA	Perú	2006
DS-020-2006-PCM	Perú	2006
DS-027-2006-PCM	Perú	2006
DS-032-2006-PCM	Perú	2006
DS-067-2006-PCM	Perú	2006
DS-083-2006-PCM	Perú	2006
DS-086-2006-PCM	Perú	2006
DS-006-2007-PCM	Perú	2007
DS-014-2007-PCM	Perú	2007
DS-016-2007-PCM	Perú	2007
DS-021-2007-PCM	Perú	2007
DS-045-2007-PCM	Perú	2007
DS-050-2007-PCM	Perú	2007
DS-052-2007-PCM	Perú	2007
DS-053-2007-PCM	Perú	2007
DS-054-2007-PCM	Perú	2007
DS-056-2007-PCM	Perú	2007
DS-068-2007-PCM	Perú	2007
DS-012-2008-PCM	Perú	2008
DS-016-2008-PCM	Perú	2008
DS-019-2008-PCM	Perú	2008
DS-020-2008-PCM	Perú	2008
DS-028-2008-PCM	Perú	2008
DS-030-2008-PCM	Perú	2008
DS-041-2008-PCM	Perú	2008
DS-047-2008-PCM	Perú	2008
DS-050-2008-PCM	Perú	2008
DS-058-2008-PCM	Perú	2008
DS-066-2008-PCM	Perú	2008
DS-070-2008-PCM	Perú	2008
DS-084-2008-PCM	Perú	2008
DS-087-2008-PCM	Perú	2008
DS-010-2009-PCM	Perú	2009
DS-026-2009-PCM	Perú	2009
DS-027-2009-PCM	Perú	2009
DS-036-2009-PCM	Perú	2009
DS-043-2009-PCM	Perú	2009
DS-060-2009-PCM	Perú	2009

DS-061-2009-PCM	Perú	2009
DU-070-2009-PCM	Perú	2009
DS-077-2009-PCM	Perú	2009
DS-080-2009-PCM	Perú	2009
DS-011-2010-PCM	Perú	2010
DS-012-2010-PCM	Perú	2010
DS-013-2010-PCM	Perú	2010
DS-015-2010-PCM	Perú	2010
DS-017-2010-PCM	Perú	2010
DS-042-2010-PCM	Perú	2010
DS-043-2010-PCM	Perú	2010
DS-044-2010-PCM	Perú	2010
DS-055-2010-PCM	Perú	2010
DS-057-2010-PCM	Perú	2010
DS-060-2010-PCM	Perú	2010
DS-065-2010-PCM	Perú	2010
DS-075-2010-PCM	Perú	2010
DS-078-2010-PCM	Perú	2010
DS-089-2010-PCM	Perú	2010

Anexo 5

Libro de Códigos para Proyecto Decretos de Excepción en Bolivia, Ecuador y Perú

1) Datos de identificación

V1 [IDE_PAIS]

¿De qué país es el decreto?

1. Bolivia
2. Ecuador
3. Perú

V2 [IDE_NUM]

¿Cuál es el número del decreto?

[Respuesta libre]

V3 [IDE_FIR]

¿En qué fecha se firmó el decreto?

[Respuesta libre]

Instrucciones: está al final del decreto, poner en formato DDMMYY

V4 [IDE_PUB]

¿En qué fecha se publicó el decreto?

[Respuesta libre]

Instrucciones: la fecha al principio del decreto, arriba del todo, poner en formato DDMMYY (fecha del Registro Oficial)

V5 [IDE_PRE]

¿Qué presidente firmó el decreto?

1. Hugo Bánzer
2. Jorge Quiroga
3. Gonzalo Sánchez de Lozada
4. Carlos Mesa
5. Eduardo Rodríguez Veltzé
6. Evo Morales
7. Jamail Mahuad Witt
8. Gustavo Noboa
9. Lucio Gutiérrez
10. Alfredo Palacio
11. Rafael Correa
12. Alberto Fujimori
13. Valentín Paniagua
14. Alejandro Toledo
15. Alan García

Instrucciones: si lo firma el vicepresidente, elije el que era presidente en ese momento

V6 [IDE_NOM]

¿Qué nombre se le da al estado de excepción declarado?

1. Estado de Sitio

2. Estado de Emergencia
3. Estado de Excepción
4. Situación/Zona de Emergencia; En Emergencia; Emergencia
5. Situación/Zona de Desastre; Desastre
13. No se puede determinar [*elige esta respuesta si el decreto es ambiguo en este sentido*].

2) Datos formales

V7 [FOR_REG]

¿En qué tipo de régimen de excepción se basa el decreto?

1. Constitucional [*Caso de Bolivia: Artículos 111-115 de la Constitución de 1967; Caso de Ecuador: Artículos 180-182 de la Constitución de 1998 y Artículos 164-166 de la Constitución de 2008; Caso de Perú: Art 137 de la Constitución de 1993, DS 058-2001-PCM, DS 005-88-SGMD, DS-069-2005-PCM*].
2. Legal [*Caso Bolivia: Ley 2140 del 2000, DS 26739 del 2002, Ley 2335 del 202*]
13. Ninguno [*Elije esta respuesta si no hay referencia a ninguna de las normas mencionadas arriba*]

V8 [FOR_LEY]

¿El decreto se refiere a algún otro marco normativo o ley?

1. Sí [*ej Poderes ejecutivos en la ley o en la constitución; poderes de las fuerzas armadas en la ley o en la constitución; leyes sobre sectores o servicios; leyes sobre procesos administrativos; obligaciones y responsabilidades establecidas en la constitución pero NO otros decretos de estado de excepción*]
13. No

V9 [FOR_TIE]

¿El decreto establece algún límite temporal?

1. Sí [*instrucciones: puede ser específica eg 90 días o implícita eg mientras dure la emergencia*]
13. No

V10 [FOR_AMB]

¿Cuál es el ámbito de aplicación del decreto?

1. Territorio nacional [*ej: en todo el territorio de Bolivia*]
2. Territorio subnacional [*ej: en la provincia de Guayas*]
3. Sector económico o servicio público al nivel nacional [*ej: en el sector eléctrico en todo Ecuador*]
4. Sector económico o servicio público al nivel subnacional [*ej: en el sector agrícola en Cusco*]
5. Sector social [*eg inmigrantes*]
6. Proceso político [*eg reforma agraria*]
13. Ninguno/ no se puede determinar.

V11 [FOR_FIS]

¿El decreto prevé que un organismo fiscalice las medidas empleadas?

1. Congreso
2. Tribunal Constitucional
3. Poder ejecutivo [*ej Ministerio, Controlaría de la República*]

- 4. Defensa Civil/Organismo de atención a desastres
- 5. Autoridad subnacional
- 6. Organización civil
- 7. Combinación
- 13. No

3) Dimensión constructo de la excepción

V12 [CON_DIS]

¿El decreto se refiere a una situación de disturbios internos?

1. Sí [*incluye: protestas activas, enfrentamientos con violencia, golpes de estado, actos clasificados como de “subversión”; abandono de misión por parte de policías, vandalismo, desorden público*]

13. No

V13 [CON_SEG]

¿El decreto se refiere a un aumento de delictividad o de inseguridad ciudadana?

1. Sí [*incluye narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de personas, robos*]

13. No

V14 [CON_TEN]

¿El decreto se refiere a una situación de tensión social latente?

1. Sí [*incluye: inestabilidad social, pobreza, desempleo, condiciones infrahumanas, expectativas frustradas, sectores poblacionales fuera de su lugar de residencia. Pero NO “conmoción interior” en el caso de Ecuador.*]

13. No

V15 [CON_GES]

¿El decreto se refiere a una mala gestión de un sector o servicio?

1. Sí [*incluye: corrupción, acaparamiento, especulación, gobiernos anteriores ineficaces, actividades económicas informales, infraestructura desgastada por falta de cuidado, estado infrahumano del sector penitenciario, contrabando, recursos insuficientes*]

13. No

V16 [CON_INT]

¿El decreto se refiere a una interrupción en las actividades económicas o los servicios públicos?

1. Sí [*incluye: desabastecimiento de gas; carreteras cortadas inclusive por protestas o mal tiempo; sector agrícola con rendimiento bajo; muerte de ganado*]

13. No

V17 [CON_IMP]

¿El decreto se refiere a una situación en que no se ha podido implementar un plan o política pública ya existente?

1. Sí [*incluye: reforma agraria pendiente; plan de desempleo que no se ha activado; plan para cambiar botadero que nunca se llevó a cabo pero NO planes de emergencia*]

13. No

V18 [CON_FNA]

¿El decreto se refiere a una situación en que ha habido un fenómeno meteorológico o natural adverso?

1. Sí [*incluye: sequías, inundaciones, volcán, incendios forestales*]

13. No

V19 [CON_MED]

¿El decreto se refiere a una situación que ha provocado o podría provocar la contaminación del medioambiente?

1. Sí [*incluye: ríos afectados, botaderos que contaminan, minería que contamina*]

13. No

V20 [CON_SAL]

¿El decreto se refiere a un peligro para la salud humana?

1. Sí [*incluye: ej gripe aviar, dengue, falta de agua para consumo humano, heridas pero NO fiebre aftosa en animales*]

13. No

4) Dimensión política de la excepción

V21 [MED_DER]

¿En el decreto se contempla la suspensión de derechos o garantías?

1. Sí [*incluye: Caso de Bolivia: Arts 7 y 33 de la Constitución de 1967; Caso de Ecuador, Arts 23 y 424 de la Constitución de 1998, Art 14 de la Constitución de 1998, censura de los medios; Caso de Perú: Arts 2, 13 y 59 de la Constitución de 1993*]

13. No

V22 [MED_MIL]

¿En el decreto se contempla el uso de las fuerzas armadas?

1. Sí [*incluye: encargar a las FFAA de salvaguardar instalaciones y vías, movilización militar, militarizar a la población, encargar a las fuerzas armadas de mantener el orden público pero NO establecer zona de seguridad en el caso de Ecuador*]

13. No

V23 [MED_FUE]

¿En el decreto se contempla el uso de la coerción?

1. Sí [*Incluye: requisición de bienes o servicios; decomiso de productos; control de puntos fronterizos; encargar a policía mantener control del orden interno*]

13. No

V24 [MED_GES]

¿En el decreto se contempla una intervención de tipo administrativo en la gestión de un sector económico, social, o servicio público?

1. Sí [*Idea es “intervenir en el funcionamiento o el estado de un sector o servicio con medidas de tipo administrativo” ej cambiar el gerente o la dirección de un sector económico; reponer expedientes administrativos; encargar la distribución del combustible a un actor diferente; contratar a nuevas empresas; solucionar la gestión de*

un botadero; plan operativo de respuesta; medidas operativas; ofrecer ayudas sociales; atención a familiares de víctimas de terrorismo o conflictos sociales; creación de empleo; ofrecer un avión para devolver a inmigrantes a España]

13. No

V25 [MED_EXO]

¿En el decreto se contempla la exoneración de procedimientos presupuestales o de contratación?

1. Sí [*ej cada vez que hay una referencia a Artículo 27 de la ley 2140 o la ley 1178-SAFCO en el caso de Bolivia, desvío de fondos de otro sitio para cubrir la emergencia, no tener que abrir concursos públicos de licitación, movilización económica en el caso de Ecuador]*

13. No

V26 [MED_REH]

¿En el decreto se contempla la rehabilitación de edificios, sectores económicos, infraestructura o servicios públicos?

1. Sí [*Idea es “devolver a edificios, sectores o infraestructura a su estado original a través de obras y/o compras”, ej reconstruir puente, reparar carreteras, rehabilitar sector agrícola; en el caso de Bolivia – cada vez que se refiera al Artículo 26 de la ley 2140; programa integral de reconstrucción y rehabilitación]*

13. No

V27 [MED_AYU]

¿En el decreto se contempla la oferta de ayuda humanitaria a la población?

1. Sí [*Idea es “ofrecer primeros auxilios a las personas damnificadas por una situación que afecta gravemente su modo de vida en el marco de la gestión de riesgos” incluye: atención a la población, auxilio y socorro inmediato, construcción de asilos temporales, atención a refugiados, camas, comida, cooperación a las poblaciones afectadas, precautelar integridad y supervivencia frente a desastres naturales; la atención inmediata de las necesidades derivadas de los fenómenos naturales, asegurar agua potable]*

13. No

V28 [MED_SAN]

¿En el decreto se contempla la oferta de ayuda sanitaria específicamente?

1. Sí [*incluye: prevención de epidemias, atención médica]*

13. No

V29 [MED_TEC]

¿En el decreto se contempla una intervención técnica al corto plazo?

1. Sí [*Idea es “ofrecer una primera respuesta a una situación o riesgo de daños materiales o al medio ambiente en el marco de la gestión y prevención de riesgos” e incluye: controlar incendio forestal, acciones puntuales para contrarrestar o mitigar daños pero NO para reconstruir; atención a la emergencia en términos muy generales; cooperación a las zonas afectadas; acciones y proyectos de emergencia de atención inmediata; reemplazar infraestructura básica pero NO para rehabilitarla; referencias a una intervención por parte de CONARADE en Bolivia, Sistema Nacional de Riesgos en Ecuador o Defensa Civil Perú; aplicación de plan de atención de emergencia; medidas para reducir el riesgo o prepararse frente a un desastre natural; la atención inmediata]*

de las necesidades derivadas de los fenómenos naturales; la minimización de riesgos existentes; reducir contaminación; eliminar fiebre aftosa entre animales]

13. No

Anexo 6

N° DECRETO: _____

Hoja de Códigos para Proyecto Decretos de Excepción en Bolivia, Ecuador y Perú

Nombre del codificador: _____

1. Datos de identificación

(Escribir el n° que corresponda en cada casilla)

V1 IDE_PAIS	V2 IDE_NUM	V3 IDE_FIR	V4 IDE_PUB	V5 IDE_PRE	V6 IDE_NOM

2. Datos formales

(Escribir el n° que corresponda en cada casilla)

V7 FOR_REG	V8 [FOR_LEY]	V9 [FOR_TIE]	V10 [FOR_AMB]	V11 [FOR_FIS]

3. Dimensión 1: constructo de la excepción

(Escribir el n° que corresponda en cada casilla)

V12 CON_PRO	V13 CON_SEG	V14 CON_TEN	V15 CON_GES	V16 CON_INT

V17 CON_IMP	V18 CON_DES	V19 CON_MED	V20 CON_SAL

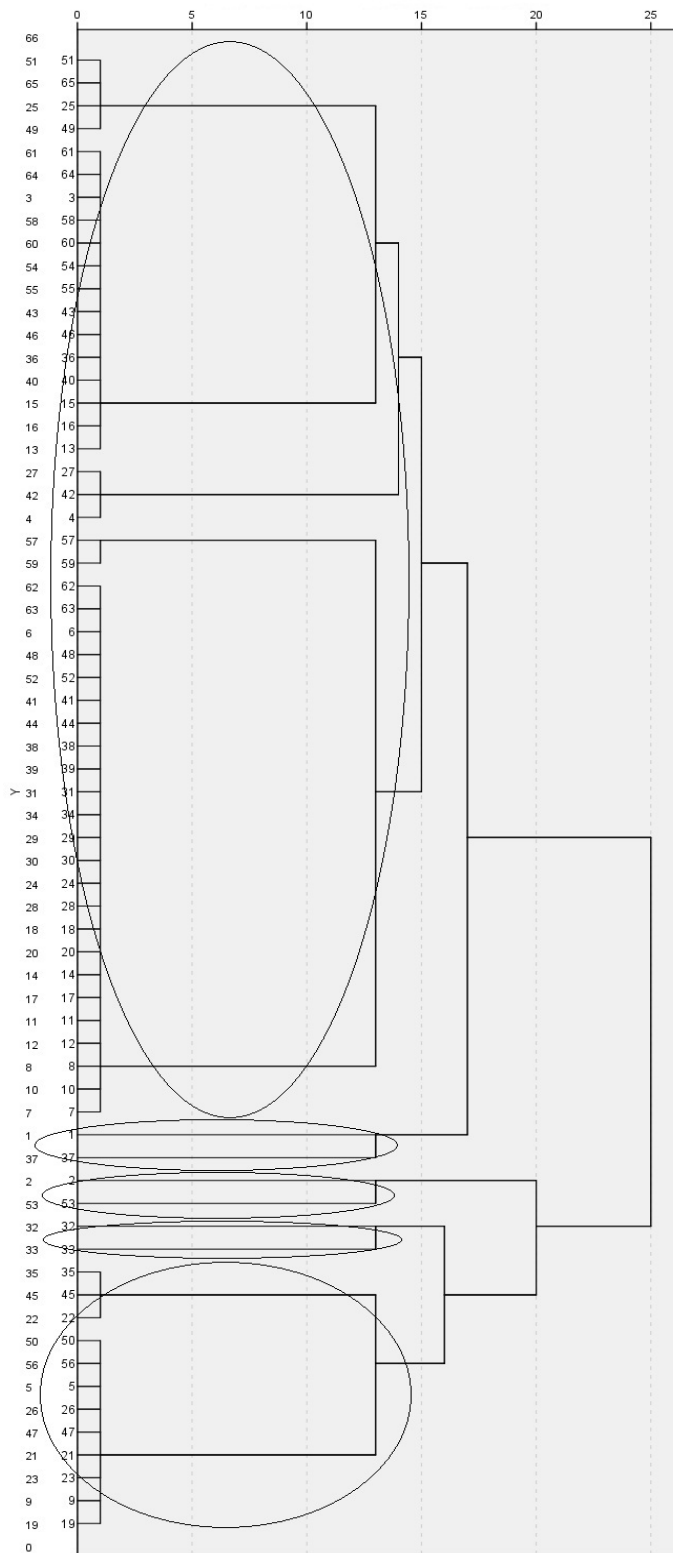
4. Dimensión 2: medidas de la excepción

(Escribir el n° que corresponda en cada casilla)

V21 MED_DER	V22 MED_MIL	V23 MED_FUE	V24 MED_GES	V25 MED_EXO

V26 MED_REH	V27 MED_AYU	V28 MED_SAL	V29 MED_TEC

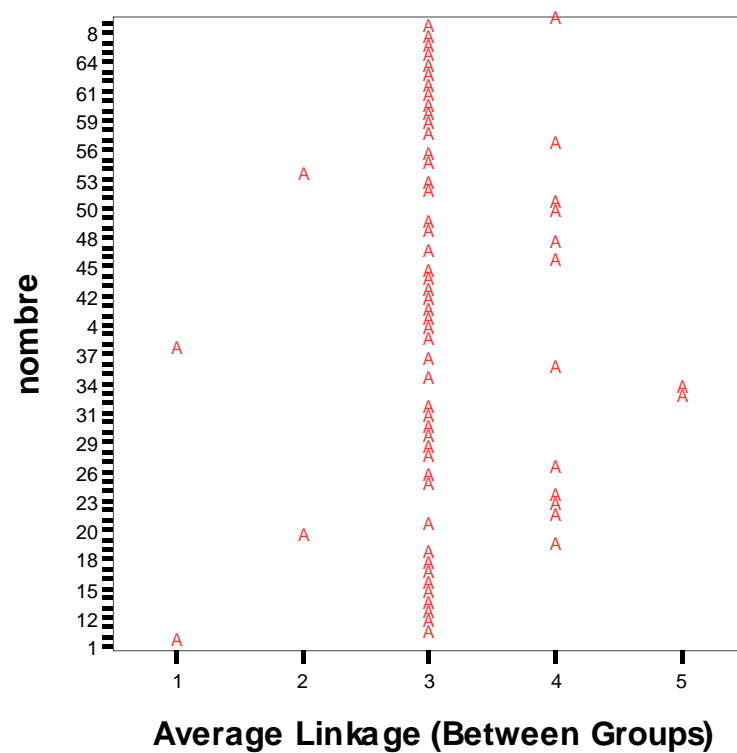
Anexo 7 Dendrograma Caso Bolivia



Fuente: elaboración propia

Anexo 8

Diagrama de dispersión caso Bolivia



Fuente: elaboración propia

Anexo 9:

Tabla de Contingencia Grupo* Año caso Bolivia

Tabla de contingencia Año del decreto * Average Linkage (Between Groups)

Tabla de contingencia Año del decreto * Average Linkage (Between Groups)			Average Linkage (Between Groups)					Total
			1	2	3	4	5	
2000	Recuento	1	1	0	0	0	2	
	% de Año del decreto	50,0%	50,0%	,0%	,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	50,0%	50,0%	,0%	,0%	,0%	3,1%	
	% del total	1,5%	1,5%	,0%	,0%	,0%	3,1%	
	Residuos corregidos	-3,9	-3,9	-2,3	-7	-3		
2009	Recuento	0	0	7	0	0	7	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	100,0%	,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	14,9%	,0%	,0%	10,8%	
	% del total	,0%	,0%	10,8%	,0%	,0%	10,8%	
	Residuos corregidos	-5	-5	1,7	-1,3	-5		
2010	Recuento	0	0	2	0	0	2	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	100,0%	,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	4,3%	,0%	,0%	3,1%	
	% del total	,0%	,0%	3,1%	,0%	,0%	3,1%	
	Residuos corregidos	-3	-3	,9	-7	-3		
2001	Recuento	0	0	5	2	0	7	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	71,4%	28,6%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	10,6%	16,7%	,0%	10,8%	
	% del total	,0%	,0%	7,7%	3,1%	,0%	10,8%	
	Residuos corregidos	-5	-5	-1	,7	-5		
2002	Recuento	0	0	8	0	0	8	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	100,0%	,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	17,0%	,0%	,0%	12,3%	
	% del total	,0%	,0%	12,3%	,0%	,0%	12,3%	
	Residuos corregidos	-5	-5	1,9	-1,4	-5		
2003	Recuento	0	0	4	4	0	8	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	50,0%	50,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	8,5%	33,3%	,0%	12,3%	
	% del total	,0%	,0%	6,2%	6,2%	,0%	12,3%	
	Residuos corregidos	-5	-5	-1,5	2,5	-5		
2004	Recuento	0	0	5	1	1	7	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	71,4%	14,3%	14,3%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	10,6%	8,3%	50,0%	10,8%	
	% del total	,0%	,0%	7,7%	1,5%	1,5%	10,8%	
	Residuos corregidos	-5	-5	-1	-3	1,8		
2005	Recuento	1	0	7	1	1	10	
	% de Año del decreto	10,0%	,0%	70,0%	10,0%	10,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	50,0%	,0%	14,9%	8,3%	50,0%	15,4%	
	% del total	1,5%	,0%	10,8%	1,5%	1,5%	15,4%	
	Residuos corregidos	1,4	-6	-2	-7	1,4		
2006	Recuento	0	0	3	2	0	5	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	60,0%	40,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	6,4%	16,7%	,0%	7,7%	
	% del total	,0%	,0%	4,6%	3,1%	,0%	7,7%	
	Residuos corregidos	-4	-4	-6	1,3	-4		
2007	Recuento	0	0	3	1	0	4	
	% de Año del decreto	,0%	,0%	75,0%	25,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	6,4%	8,3%	,0%	6,2%	
	% del total	,0%	,0%	4,6%	1,5%	,0%	6,2%	
	Residuos corregidos	-4	-4	,1	,3	-4		
2008	Recuento	0	1	3	1	0	5	
	% de Año del decreto	,0%	20,0%	60,0%	20,0%	,0%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	50,0%	6,4%	8,3%	,0%	7,7%	
	% del total	,0%	1,5%	4,6%	1,5%	,0%	7,7%	
	Residuos corregidos	-4	2,3	-6	,1	-4		
Total	Recuento	2	2	47	12	2	65	
	% de Año del decreto	3,1%	3,1%	72,3%	18,5%	3,1%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% del total	3,1%	3,1%	72,3%	18,5%	3,1%	100,0%	

Fuente: elaboración propia

Anexo 10

Tabla de Contingencia Grupo*Presidente caso Bolivia

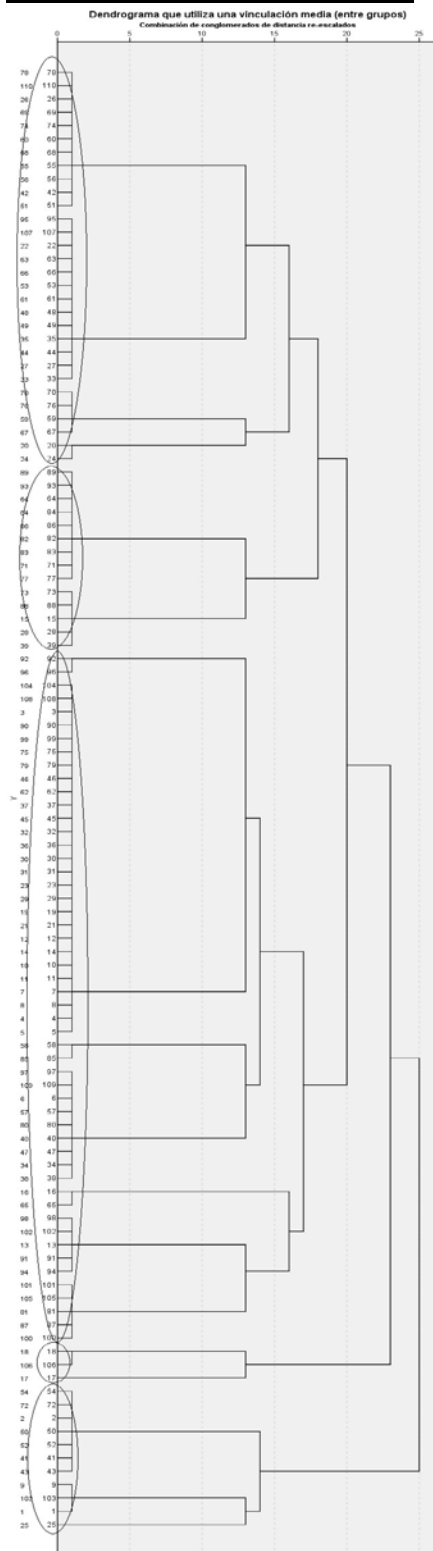
Tabla de contingencia Presidente que firmó el decreto * Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)					Total
			1	2	3	4	5	
Presidente que firmó el decreto	Hugo Bánzer	Recuento	1	1	2	0	0	4
		% de Presidente que firmó el decreto	25,0%	25,0%	50,0%	,0%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	50,0%	50,0%	4,3%	,0%	,0%	6,2%
		% del total	1,5%	1,5%	3,1%	,0%	,0%	6,2%
		Residuos corregidos	2,6	2,6	-1,0	-1,0	-4	
	Jorge Quiroga	Recuento	0	0	5	2	0	7
		% de Presidente que firmó el decreto	,0%	,0%	71,4%	28,6%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	10,6%	16,7%	,0%	10,8%
		% del total	,0%	,0%	7,7%	3,1%	,0%	10,8%
		Residuos corregidos	-,5	-,5	-,1	,7	-,5	
	Gonzalo Sánchez de Lozada	Recuento	0	0	8	3	0	11
		% de Presidente que firmó el decreto	,0%	,0%	72,7%	27,3%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	17,0%	25,0%	,0%	16,9%
		% del total	,0%	,0%	12,3%	4,6%	,0%	16,9%
		Residuos corregidos	-,6	-,6	,0	,8	-,6	
	Carlos Mesa	Recuento	0	0	9	3	2	14
		% de Presidente que firmó el decreto	,0%	,0%	64,3%	21,4%	14,3%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	19,1%	25,0%	100,0%	21,5%
		% del total	,0%	,0%	13,8%	4,6%	3,1%	21,5%
		Residuos corregidos	-,8	-,8	-,8	,3	2,7	
	Eduardo Rodríguez Veltzé	Recuento	1	0	6	0	0	7
		% de Presidente que firmó el decreto	14,3%	,0%	85,7%	,0%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	50,0%	,0%	12,8%	,0%	,0%	10,8%
		% del total	1,5%	,0%	9,2%	,0%	,0%	10,8%
		Residuos corregidos	1,8	-,5	,8	-1,3	-,5	
	Evo Morales	Recuento	0	1	17	4	0	22
		% de Presidente que firmó el decreto	,0%	4,5%	77,3%	18,2%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	50,0%	36,2%	33,3%	,0%	33,8%
		% del total	,0%	1,5%	26,2%	6,2%	,0%	33,8%
		Residuos corregidos	-1,0	,5	,6	,0	-1,0	
Total		Recuento	2	2	47	12	2	65
		% de Presidente que firmó el decreto	3,1%	3,1%	72,3%	18,5%	3,1%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% del total	3,1%	3,1%	72,3%	18,5%	3,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia

Anexo 11

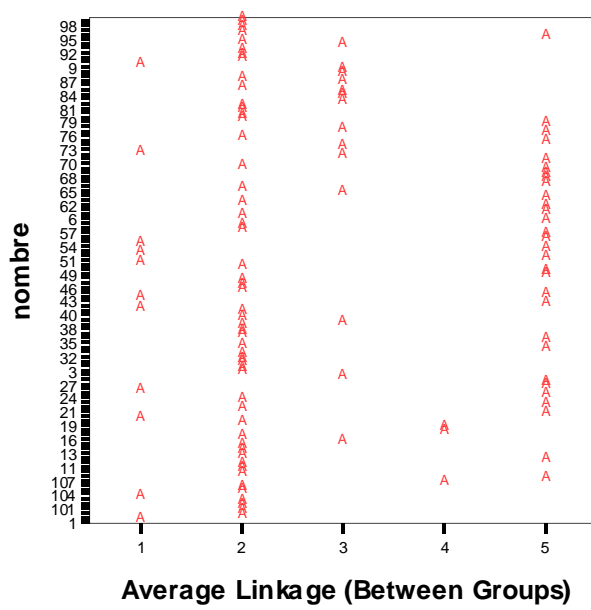
Dendrograma Caso Ecuador



Fuente: elaboración propia

Anexo 12

Diagrama de Dispersión caso Ecuador



Fuente: elaboración propia

Anexo 13

Tabla de Contingencia Año*Cluster Caso Ecuador

Tabla de contingencia Año del decreto * Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)					Total
			1	2	3	4	5	
2000	Recuento		2	5	0	0	0	7
	% de Año del decreto		28,6%	71,4%	,0%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		18,2%	9,6%	,0%	,0%	,0%	6,4%
	% del total		1,8%	4,5%	,0%	,0%	,0%	6,4%
	Residuos corregidos		1,7	1,3	-1,0	-5	-1,7	
2009	Recuento		0	5	5	0	0	10
	% de Año del decreto		,0%	50,0%	50,0%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		,0%	9,6%	35,7%	,0%	,0%	9,1%
	% del total		,0%	4,5%	4,5%	,0%	,0%	9,1%
	Residuos corregidos		-1,1	,2	3,7	-6	-2,0	
2010	Recuento		1	8	1	0	1	11
	% de Año del decreto		9,1%	72,7%	9,1%	,0%	9,1%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		9,1%	15,4%	7,1%	,0%	3,3%	10,0%
	% del total		,9%	7,3%	,9%	,0%	,9%	10,0%
	Residuos corregidos		-1	1,8	-4	-6	-1,4	
2001	Recuento		1	5	0	0	0	6
	% de Año del decreto		16,7%	83,3%	,0%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		9,1%	9,6%	,0%	,0%	,0%	5,5%
	% del total		,9%	4,5%	,0%	,0%	,0%	5,5%
	Residuos corregidos		,6	1,8	-1,0	-4	-1,5	
2002	Recuento		0	3	1	1	0	5
	% de Año del decreto		,0%	60,0%	20,0%	20,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		,0%	5,8%	7,1%	33,3%	,0%	4,5%
	% del total		,0%	2,7%	,9%	,9%	,0%	4,5%
	Residuos corregidos		-8	,6	,5	2,4	-1,4	
2003	Recuento		1	4	0	2	5	12
	% de Año del decreto		8,3%	33,3%	,0%	16,7%	41,7%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		9,1%	7,7%	,0%	66,7%	16,7%	10,9%
	% del total		,9%	3,6%	,0%	1,8%	4,5%	10,9%
	Residuos corregidos		-2	-1,0	-1,4	3,1	1,2	
2004	Recuento		0	5	1	0	3	9
	% de Año del decreto		,0%	55,6%	11,1%	,0%	33,3%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		,0%	9,6%	7,1%	,0%	10,0%	8,2%
	% del total		,0%	4,5%	,9%	,0%	2,7%	8,2%
	Residuos corregidos		-1,0	,5	-2	-5	,4	
2005	Recuento		2	9	1	0	4	16
	% de Año del decreto		12,5%	56,3%	6,3%	,0%	25,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		18,2%	17,3%	7,1%	,0%	13,3%	14,5%
	% del total		1,8%	8,2%	,9%	,0%	3,6%	14,5%
	Residuos corregidos		,4	,8	-8	-7	-2	
2006	Recuento		3	2	0	0	4	9
	% de Año del decreto		33,3%	22,2%	,0%	,0%	44,4%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		27,3%	3,8%	,0%	,0%	13,3%	8,2%
	% del total		2,7%	1,8%	,0%	,0%	3,6%	8,2%
	Residuos corregidos		2,4	-1,6	-1,2	-5	1,2	
2007	Recuento		1	2	3	0	10	16
	% de Año del decreto		6,3%	12,5%	18,8%	,0%	62,5%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		9,1%	3,8%	21,4%	,0%	33,3%	14,5%
	% del total		,9%	1,8%	2,7%	,0%	9,1%	14,5%
	Residuos corregidos		-5	-3,0	,8	-7	3,4	
2008	Recuento		0	4	2	0	3	9
	% de Año del decreto		,0%	44,4%	22,2%	,0%	33,3%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		,0%	7,7%	14,3%	,0%	10,0%	8,2%
	% del total		,0%	3,6%	1,8%	,0%	2,7%	8,2%
	Residuos corregidos		-1,0	-2	,9	-5	,4	
Total	Recuento		11	52	14	3	30	110
	% de Año del decreto		10,0%	47,3%	12,7%	2,7%	27,3%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% del total		10,0%	47,3%	12,7%	2,7%	27,3%	100,0%

Fuente: elaboración propia

Anexo 14

Tabla de Contingencia Presidente*Cluster caso Ecuador

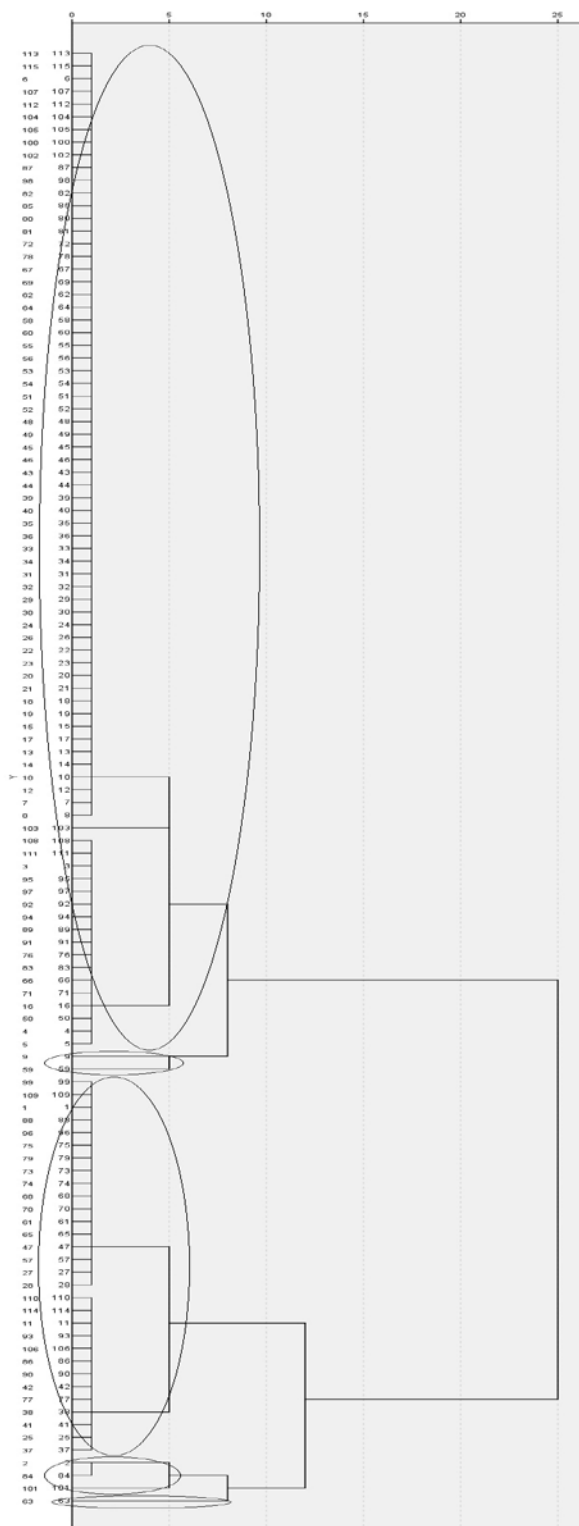
Tabla de contingencia Presidente que firmó el decreto * Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)					Total
			1	2	3	4	5	
Presidente que firmó el decreto	Alfredo Palacio	Recuento	5	7	0	0	8	20
		% de Presidente que firmó el decreto	25,0%	35,0%	,0%	,0%	40,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	45,5%	13,5%	,0%	,0%	26,7%	18,2%
		% del total	4,5%	6,4%	,0%	,0%	7,3%	18,2%
		Residuos corregidos	2,5	-1,2	-1,9	-,8	1,4	
	Rafael Correa	Recuento	2	19	11	0	14	46
		% de Presidente que firmó el decreto	4,3%	41,3%	23,9%	,0%	30,4%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	18,2%	36,5%	78,6%	,0%	46,7%	41,8%
		% del total	1,8%	17,3%	10,0%	,0%	12,7%	41,8%
		Residuos corregidos	-1,7	-1,1	3,0	-1,5	,6	
	Jamal Mahuad Witt	Recuento	1	0	0	0	0	1
		% de Presidente que firmó el decreto	100,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	9,1%	,0%	,0%	,0%	,0%	,9%
		% del total	,9%	,0%	,0%	,0%	,0%	,9%
		Residuos corregidos	3,0	-1,0	-,4	-2	-,6	
	Gustavo Noboa	Recuento	2	13	1	1	0	17
		% de Presidente que firmó el decreto	11,8%	76,5%	5,9%	5,9%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	18,2%	25,0%	7,1%	33,3%	,0%	15,5%
		% del total	1,8%	11,8%	,9%	,9%	,0%	15,5%
		Residuos corregidos	,3	2,6	-,9	,9	-2,7	
	Lucio Gutiérrez	Recuento	1	13	2	2	8	26
		% de Presidente que firmó el decreto	3,8%	50,0%	7,7%	7,7%	30,8%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	9,1%	25,0%	14,3%	66,7%	26,7%	23,6%
		% del total	,9%	11,8%	1,8%	1,8%	7,3%	23,6%
		Residuos corregidos	-1,2	,3	-,9	1,8	,5	
Total	Recuento	11	52	14	3	30	110	
	% de Presidente que firmó el decreto	10,0%	47,3%	12,7%	2,7%	27,3%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% del total	10,0%	47,3%	12,7%	2,7%	27,3%	100,0%	

Fuente: elaboración propia

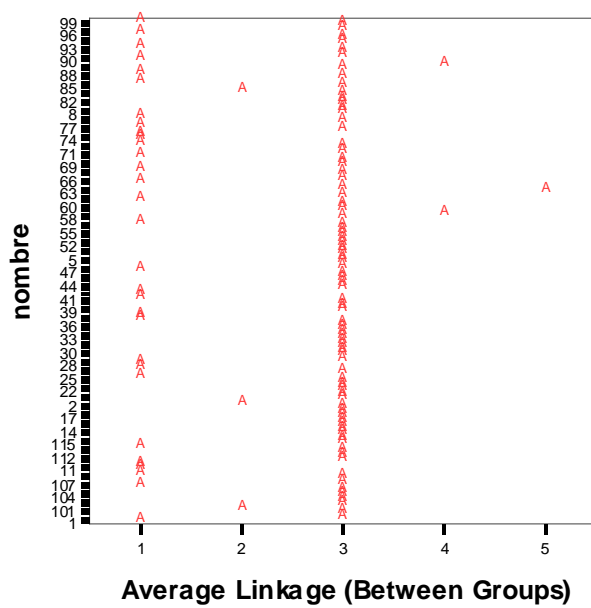
Anexo 15

Dendrograma Caso Perú



Fuente: elaboración propia

Anexo 16 Diagrama de Dispersión Caso Perú



Fuente: elaboración propia

Anexo 17

Tabla de Contingencia Año*Grupo Caso Perú

Tabla de contingencia Año del decreto * Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)					Total
			1	2	3	4	5	
2000	Recuento		1	1	0	0	0	2
	% de Año del decreto		50,0%	50,0%	,0%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		3,3%	33,3%	,0%	,0%	,0%	1,7%
	% del total		,9%	,9%	,0%	,0%	,0%	1,7%
	Residuos corregidos		,8	4,2	-2,1	-2	-1	
2009	Recuento		3	0	7	0	0	10
	% de Año del decreto		30,0%	,0%	70,0%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		10,0%	,0%	8,9%	,0%	,0%	8,7%
	% del total		2,6%	,0%	6,1%	,0%	,0%	8,7%
	Residuos corregidos		,3	-5	,1	-4	-3	
2010	Recuento		4	1	10	0	0	15
	% de Año del decreto		26,7%	6,7%	66,7%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		13,3%	33,3%	12,7%	,0%	,0%	13,0%
	% del total		3,5%	,9%	8,7%	,0%	,0%	13,0%
	Residuos corregidos		,1	1,1	-2	-6	-4	
2001	Recuento		0	0	6	0	0	6
	% de Año del decreto		,0%	,0%	100,0%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		,0%	,0%	7,6%	,0%	,0%	5,2%
	% del total		,0%	,0%	5,2%	,0%	,0%	5,2%
	Residuos corregidos		-1,5	-4	1,7	-3	-2	
2002	Recuento		1	0	5	1	0	7
	% de Año del decreto		14,3%	,0%	71,4%	14,3%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		3,3%	,0%	6,3%	50,0%	,0%	6,1%
	% del total		,9%	,0%	4,3%	,9%	,0%	6,1%
	Residuos corregidos		-7	-4	,2	2,6	-3	
2003	Recuento		3	0	10	0	0	13
	% de Año del decreto		23,1%	,0%	76,9%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		10,0%	,0%	12,7%	,0%	,0%	11,3%
	% del total		2,6%	,0%	8,7%	,0%	,0%	11,3%
	Residuos corregidos		-3	-6	,7	-5	-4	
2004	Recuento		3	0	10	0	0	13
	% de Año del decreto		23,1%	,0%	76,9%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		10,0%	,0%	12,7%	,0%	,0%	11,3%
	% del total		2,6%	,0%	8,7%	,0%	,0%	11,3%
	Residuos corregidos		-3	-6	,7	-5	-4	
2005	Recuento		3	0	14	0	0	17
	% de Año del decreto		17,6%	,0%	82,4%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		10,0%	,0%	17,7%	,0%	,0%	14,8%
	% del total		2,6%	,0%	12,2%	,0%	,0%	14,8%
	Residuos corregidos		-9	-7	1,3	-6	-4	
2006	Recuento		2	0	3	1	1	7
	% de Año del decreto		28,6%	,0%	42,9%	14,3%	14,3%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		6,7%	,0%	3,8%	50,0%	100,0%	6,1%
	% del total		1,7%	,0%	2,6%	,9%	,9%	6,1%
	Residuos corregidos		,2	-4	-1,5	2,6	3,9	
2007	Recuento		5	0	6	0	0	11
	% de Año del decreto		45,5%	,0%	54,5%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		16,7%	,0%	7,6%	,0%	,0%	9,6%
	% del total		4,3%	,0%	5,2%	,0%	,0%	9,6%
	Residuos corregidos		1,5	-6	-1,1	-5	-3	
2008	Recuento		5	1	8	0	0	14
	% de Año del decreto		35,7%	7,1%	57,1%	,0%	,0%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		16,7%	33,3%	10,1%	,0%	,0%	12,2%
	% del total		4,3%	,9%	7,0%	,0%	,0%	12,2%
	Residuos corregidos		,9	1,1	-1,0	-5	-4	
Total	Recuento		30	3	79	2	1	115
	% de Año del decreto		26,1%	2,6%	68,7%	1,7%	,9%	100,0%
	% de Average Linkage (Between Groups)		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% del total		26,1%	2,6%	68,7%	1,7%	,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia

Anexo 18

Tabla de Contingencia Presidente*Grupo Caso Perú

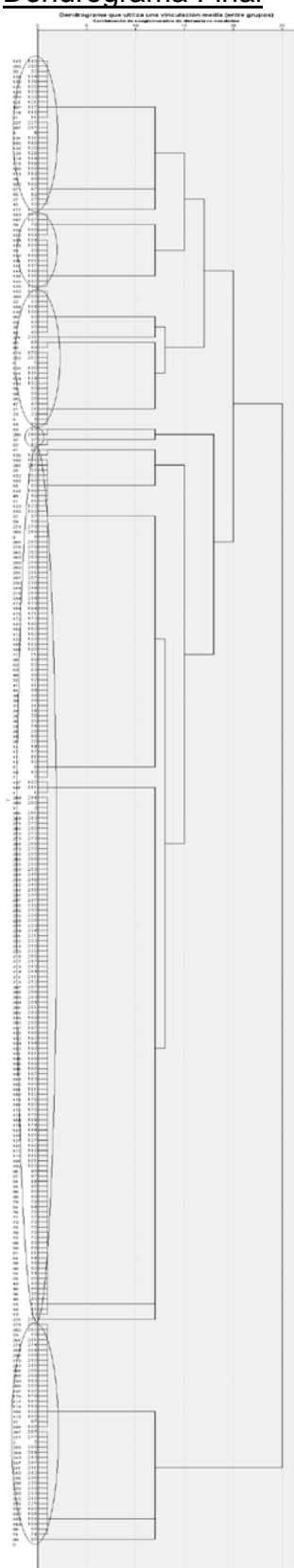
Tabla de contingencia Presidente que firmó el decreto ^ Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)					Total
			1	2	3	4	5	
Presidente que firmó el decreto	Alberto Fujimori	Recuento	1	1	0	0	0	2
		% de Presidente que firmó el decreto	50,0%	50,0%	,0%	,0%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	3,3%	33,3%	,0%	,0%	,0%	1,7%
		% del total	,9%	,9%	,0%	,0%	,0%	1,7%
		Residuos corregidos	,8	4,2	-2,1	-2	-,1	
	Valentín Paniagua	Recuento	0	0	6	0	0	6
		% de Presidente que firmó el decreto	,0%	,0%	100,0%	,0%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	,0%	,0%	7,6%	,0%	,0%	5,2%
		% del total	,0%	,0%	5,2%	,0%	,0%	5,2%
		Residuos corregidos	-1,5	-4	1,7	-3	-,2	
	Alejandro Toledo	Recuento	11	0	40	2	0	53
		% de Presidente que firmó el decreto	20,8%	,0%	75,5%	3,8%	,0%	100,0%
		% de Average Linkage (Between Groups)	36,7%	,0%	50,6%	100,0%	,0%	46,1%
		% del total	9,6%	,0%	34,8%	1,7%	,0%	46,1%
		Residuos corregidos	-1,2	-1,6	1,4	1,5	-,9	
	Alan García	Recuento	18	2	33	0	1	54
% de Presidente que firmó el decreto		33,3%	3,7%	61,1%	,0%	1,9%	100,0%	
% de Average Linkage (Between Groups)		60,0%	66,7%	41,8%	,0%	100,0%	47,0%	
% del total		15,7%	1,7%	28,7%	,0%	,9%	47,0%	
Residuos corregidos		1,7	,7	-1,7	-1,3	1,1		
Total	Recuento	30	3	79	2	1	115	
	% de Presidente que firmó el decreto	26,1%	2,6%	68,7%	1,7%	,9%	100,0%	
	% de Average Linkage (Between Groups)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% del total	26,1%	2,6%	68,7%	1,7%	,9%	100,0%	

Fuente: elaboración propia

Anexo 19

Dendrograma Final



Fuente: elaboración propia

Anexo 21

Tabla de Contingencia Tipo*País

Tabla de contingencia País * Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)						Total
			1	2	3	4	5	6	
País	Bolivia	Recuento	45	2	4	12	1	1	65
		% del total	15,5%	,7%	1,4%	4,1%	,3%	,3%	22,4%
		Residuos corregidos	1,9	-3,0	-1,3	2,9	-1,5	,1	
Ecuador	Recuento	47	11	24	11	14	3	110	
	% del total	16,2%	3,8%	8,3%	3,8%	4,8%	1,0%	37,9%	
	Residuos corregidos	-4,4	-1,8	5,0	,3	4,5	1,5		
Peru	Recuento	79	30	2	4	0	0	115	
	% del total	27,2%	10,3%	,7%	1,4%	,0%	,0%	39,7%	
	Residuos corregidos	2,7	4,4	-3,9	-2,8	-3,2	-1,8		
Total	Recuento	171	43	30	27	15	4	290	
	% del total	59,0%	14,8%	10,3%	9,3%	5,2%	1,4%	100,0%	

Fuente: elaboración propia

Anexo 22

Tabla de Contingencia Tipo*Presidente

Tabla de contingencia Presidente que firmó el decreto * Average Linkage (Between Groups)

			Average Linkage (Between Groups)						Total
			1	2	3	4	5	6	
Presidente que firmó el decreto	Hugo Bánzer	Recuento	2	1	1	0	0	0	4
		% del total	,7%	,3%	,3%	,0%	,0%	,0%	1,4%
		Residuos corregidos	-4	,6	1,0	-6	-5	-2	
Alfredo Palacio	Recuento	7	5	8	0	0	0	20	
		% del total	2,4%	1,7%	2,8%	,0%	,0%	,0%	6,9%
		Residuos corregidos	-2,3	1,3	4,5	-1,5	-1,1	-5	
Rafael Correa	Recuento	15	2	10	6	13	0	46	
		% del total	5,2%	,7%	3,4%	2,1%	4,5%	,0%	15,9%
		Residuos corregidos	-4,0	-2,2	2,8	,9	7,7	-9	
Alberto Fujimori	Recuento	0	1	0	1	0	0	2	
		% del total	,0%	,3%	,0%	,3%	,0%	,0%	,7%
		Residuos corregidos	-1,7	1,4	-5	2,0	-3	-2	
Valentín Paniagua	Recuento	6	0	0	0	0	0	6	
		% del total	2,1%	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,1%
		Residuos corregidos	2,1	-1,0	-8	-8	-6	-3	
Alejandro Toledo	Recuento	40	11	2	0	0	0	53	
		% del total	13,8%	3,8%	,7%	,0%	,0%	,0%	18,3%
		Residuos corregidos	2,7	1,3	-1,7	-2,6	-1,9	-1,0	
Alan García	Recuento	33	18	0	3	0	0	54	
		% del total	11,4%	6,2%	,0%	1,0%	,0%	,0%	18,6%
		Residuos corregidos	4	4,2	-2,8	-1,1	-1,9	-1,0	
Jorge Quiroga	Recuento	5	0	0	2	0	0	7	
		% del total	1,7%	,0%	,0%	,7%	,0%	,0%	2,4%
		Residuos corregidos	,7	-1,1	-9	1,8	-6	-3	
Gonzalo Sánchez de Lozada	Recuento	8	0	0	3	0	0	11	
		% del total	2,8%	,0%	,0%	1,0%	,0%	,0%	3,8%
		Residuos corregidos	,9	-1,4	-1,1	2,1	-8	-4	
Carlos Mesa	Recuento	8	0	2	3	1	0	14	
		% del total	2,8%	,0%	,7%	1,0%	,3%	,0%	4,8%
		Residuos corregidos	-1	-1,6	,5	1,6	,3	-5	
Eduardo Rodríguez Veltzé	Recuento	5	0	1	0	0	1	7	
		% del total	1,7%	,0%	,3%	,0%	,0%	,3%	2,4%
		Residuos corregidos	,7	-1,1	,3	-9	-6	3,0	
Evo Morales	Recuento	17	1	0	4	0	0	22	
		% del total	5,9%	,3%	,0%	1,4%	,0%	,0%	7,6%
		Residuos corregidos	1,8	-1,4	-1,7	1,5	-1,1	-6	
Jamaí Mahuad Witt	Recuento	0	1	0	0	0	0	1	
		% del total	,0%	,3%	,0%	,0%	,0%	,0%	,3%
		Residuos corregidos	-1,2	2,4	-3	-3	-2	-1	
Gustavo Noboa	Recuento	12	2	0	1	1	1	17	
		% del total	4,1%	,7%	,0%	,3%	,3%	,3%	5,9%
		Residuos corregidos	1,0	-4	-1,4	-5	,1	1,6	
Lucio Gutiérrez	Recuento	13	1	6	4	0	2	26	
		% del total	4,5%	,3%	2,1%	1,4%	,0%	,7%	9,0%
		Residuos corregidos	-1,0	-1,7	2,2	1,1	-1,2	2,9	
Total	Recuento	171	43	30	27	15	4	290	
	% del total	59,0%	14,8%	10,3%	9,3%	5,2%	1,4%	100,0%	

Fuente: elaboración propia