

Ensayo

PODERES DE EMERGENCIA Y REGÍMENES DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

Emergency powers and regimes of exception in Latin America: a political perspective

Claire Wright

Resumen

Los poderes de emergencia en general y los regímenes de excepción en particular han sido ampliamente abordados por la teoría política y el derecho constitucional sin embargo han sido sistemáticamente obviados por la ciencia política, a pesar de su relevancia empírica en regiones con pasados autoritarios, como es el caso de América Latina. A través de este ensayo se llevan a cabo tres tareas: primero, se ofrecen algunas reflexiones acerca de la naturaleza de los poderes de emergencia como concepto político; segundo, se detalla la importancia de los regímenes de excepción en la región latinoamericana; y tercero se avanzan algunas propuestas teórico-metodológicas para abordar estos mecanismos en investigaciones politológicas.

Palabras clave: poderes de emergencia, regímenes de excepción, teoría política, ciencia política, América Latina

Abstract

Emergency powers in general and regimes of exception in particular have been widely explored by political theorists and scholars of constitutional law and yet have been systematically forgotten by political scientists, despite their empirical relevance in regions with authoritarian pasts, such as the case of Latin America. This essay has three aims: first, it offers some reflections on the nature of emergency politics as a political concept; next, it describes the importance of regimes of exception in the Latin American region; and finally, it suggests some theoretical-methodological proposals in order to include these mechanisms in political science research.

Key words: emergency powers, regimes of exception, political theory, political science, Latin America.

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de este ensayo son los poderes de emergencia, es decir los poderes a los que un gobernante recurre para hacer frente a una situación definida como excepcional. Nos interesa más específicamente lo que se ha venido llamando “el régimen de excepción”, un mecanismo *pre-establecido* en la ley o en la constitución que contempla

Fecha de recepción: 13 de julio de 2013

Fecha de aceptación: 10 de enero de 2014

ciertas medidas para enfrentar situaciones definidas como excepcionales.¹ La perspectiva desde la que se aborda el objeto de estudio, es netamente *política*, para de esta forma acercarse al uso que se le ha dado a estos mecanismos en la realidad y su relación con democracias frágiles o en procesos de consolidación. En la primera parte de este ensayo se ofrece un análisis del concepto “poderes de emergencia”, desde una perspectiva *política*. Se establecen dos dimensiones principales del concepto: 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 ensayo y se refieren como “el constructo de la excepción” y la “política de la excepción” respectivamente.

Después, en la segunda parte de este ensayo, se traslada la discusión teórica al contexto específico de América Latina. En concreto, 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. Finalmente, en la tercera parte de este ensayo, se detallan los principales abordajes teóricos que pueden guiar el estudio de los regímenes de excepción desde una perspectiva política, con la intención de ofrecer una pauta para futuras investigaciones sobre el tema.

HACIA UNA TEORÍA DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

Tal y como se estableció en la introducción, aquí se argumenta 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 ensayo se busca ofrecer un acercamiento teórico a estas dos dimensiones, revisando la literatura existente sobre el tema y ofreciendo algunos aportes nuevos al respecto.

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 este apartado se demostrará que la división entre la excepción y la norma es algo borrosa. Además, es imprescindible tener en cuenta que la clasificación de un evento como excepcional, de emergencia o de crisis es un acto de construcción de la realidad y no un hecho demostrable en sí. Por estas razones, a esta dimensión, que se analiza a continuación, se le denomina el “constructo de la excepción”.

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 cómo se piensa el excepcionalismo, como expone Nomi Claire

¹ Estos mecanismos pre-establecidos, cuando se declaran se les da nombres como “estado de emergencia”, “estado de excepción”, “estado de sitio” etc.

Lazar, al identificar dos corrientes principales a través de la historia: la corriente del “decisionismo” por una parte y por otro, la del “excepcionalismo republicano” (2006: 249). 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).

Por otra parte, el “excepcionalismo republicano” parte de la idea de que un Estado bien formado y estable necesita protectores para mantenerse en tiempos de crisis. La excepción es precisamente eso: la excepción. Para Maquiavelo (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, para luego volver a la normalidad. De acuerdo con esta corriente, la norma y la excepción son situaciones totalmente diferentes. 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, 2012). 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.

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, se ha producido una proliferación de estudios sobre el concepto de la excepción en la política, sobre todo en la Academia Norteamericana.² 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 para los procedimientos democráticos. 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 no.³ 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 forma parte de la norma y no de la excepción.

La última variación se encuentra a medio camino entre el “decisionismo” y el “excepcionalismo republicano”, en el sentido que la excepción más bien forma parte del cauce

² Ver por ejemplo los siguientes estudios: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Ben-Asher (2010), Issacharoff y Pildes (2004), Ferejohn y Pasquino (2004), Tribe y Gudridge (2004).

³ Ver por ejemplo el debate entre los siguientes autores: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Tribe y Gudridge (2004).

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 (2012) 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 cualquiera 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 a la vez se orienta hacia el decisionismo político.

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 ensayo se opta 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. 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?

Por una parte, el derecho constitucional ha desarrollado la doctrina de la “amenaza excepcional”. Sin embargo, a la hora de definir este concepto, existe 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.” (2000: 511). En otras palabras, la excepción es un concepto más bien relativo dado que será una 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 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 excepcional.⁴ Sin embargo en la literatura sí hay un acuerdo sobre qué clase de situaciones 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. Encontrar una respuesta sólida debe ser tarea de la investigación política sobre los poderes de emergencia.

Por otra parte, a raíz de los ataques terroristas en Nueva York en 2001 ha surgido una nueva aproximación al constructo de la excepción: *securitisation theory*. De acuerdo

⁴ Por ejemplo, Amnistía Internacional siempre ha afirmado 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.

con esta corriente, 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. (2006: 12). Esta aproximación prevé la posibilidad de que la elite política aproveche ciertas circunstancias para imponer ciertas medidas 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”.

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 constructo 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 zona sociopolítica diferente.

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 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 construida como excepcional. La literatura sobre los poderes de emergencia desde un punto de vista teórico es muy extensa.⁵ En ese sentido, la propuesta de Gross y Ni Aoláin (2006), en que se describe de forma parsimoniosa tres modelos de respuesta a situaciones clasificadas como excepcionales, sirve como una buena base y marco para

⁵ Ver por ejemplo: Friedrich (1950), Ferejohn y Pasquino (2004), Rossiter (2002), Schmitt (1985), Wright (2012).

revisar las aportaciones clave a la teoría existente sobre la “política de la excepción”. 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*) recurrir a procedimientos establecidos *ex ante* y *iii*) hacer todo lo que sea necesario.

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). Se basa en una convicción de que nada puede justificar un alejamiento de la forma normal de hacer las cosas, por temor a que se produzca 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 de la premisa que unas instituciones fuertes son diseñadas para resistir todos los ataques posibles. El liberalismo clásico es el gran defensor de este modelo, y su pensador ejemplar es Benjamin Constant 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 práctica diaria” (1989:185).

El modelo de resistencia fue el modelo 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, 2002; Issacaharoff y Pildis, 2004). A pesar de la gran convicción liberal de que la constitución en sí debería ser suficientemente fuerte para resistir en todas las circunstancias, la historia ofrece casos en los 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 sencilla: 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 segundo modelo propuesto por Gross y Ni Aoláin 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). A su vez, Gross y Ni Aoláin (2006) identifican tres sub-categorías del modelo de acomodación como respuesta a la excepción, cuyos rasgos principales se exponen a continuación:

- El sub-tipo constitucional: Gross y Ni Aoláin 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 y se llaman con más frecuencia “régimen 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 divide en dos tipos: *i*) dictadura *rei gerundae causa* (para hacer las cosas) y *ii*) dictadura *seditionis sedandae* (para reprimir las insurrecciones) (Rossiter, 2002: 20). Esta institución ha sido alabada por varios pensadores a través del tiempo, incluyendo Maquiavelo (1987), Rousseau (1990), Friedrich (1950) y Rossiter (1946). La dictadura romana se caracterizó por unos límites institucionales importantes para reducir la posibilidad de abusos del poder. De acuerdo con las aproximaciones clásicas a los regímenes 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, 2012). 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) precisamente por la preocupación acerca de 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 bien económicas o administrativas. Por lo tanto, hace falta recordar que los “régimen de excepción” empleados 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 sub-tipo legislativo: de acuerdo con el esquema de Gross y Aoláin, el segundo sub-tipo 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 existen dos sub tipos del tipo legislativo de acomodación: *i*) la modificación de leyes ordinarias o *ii*) la legislación de emergencia. La mayor dificultad que presenta 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, 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 contemplaba la posibilidad de un órgano legislativo de emergencia que se llamaba el *decenvirato* (Maquiavelo, 1987; Agamben, 2005). Más recientemente, en los sistemas 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 (*Ibid*). Por ejemplo, en Italia durante la década de los veinte toda la legislación fue producida a través de decretos ejecutivos de emergencia. Ha habido una importante producción sobre la cuestión de los decretos ejecutivos en la región de América Latina, una región que se caracteriza (entre muchas otras cosas) por sus formas de gobierno presidencialistas (García Montero, 2009). Para Ferejohn y Pasquino (2004), el modelo legislativo ya constituye el principal modelo de acomodación frente a las situaciones de emergencia.

- El sub-tipo interpretativo: así se llama el tercero y último sub-tipo de modelo de acomodación propuesto por Gross y Ni Aoláin. Es decir, consiste simplemente en interpretar de otra forma las leyes ya existentes de una manera 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 tercero y último modelo contemplado por Gross y Ni Aoláin es el *extra-legal* (2006: 80). En este caso, se entiende que es imposible 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 “excepcional”. Gross y Ni Aoláin insisten en que el modelo no es extra-constitucional ya que responde a principios tales como las jerarquías del 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 *iusstitium*. 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 República. 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 hacía 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 2002; 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). 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 de 2001, decretado por el presidente George W. Bush, permitió que los sospechosos del terrorismo islamista se detuvieran indefinidamente y se juzgaran por tribunales militares. La literatura reciente sobre el terrorismo en Estados Unidos está dividido: por una parte, hay un grupo de analistas que justifica una suerte de modelo extra legal, siempre y cuando esté sujeto a un control ex post por las cortes, el congreso, o los ciudadanos (Ackerman, 2004); y por otra parte hay otro grupo que se muestra preocupado por la vulneración de los derechos humanos que se puede permitir 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, los 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 de acuerdo con el esquema ofrecido por Gross y Ni Aoláin:

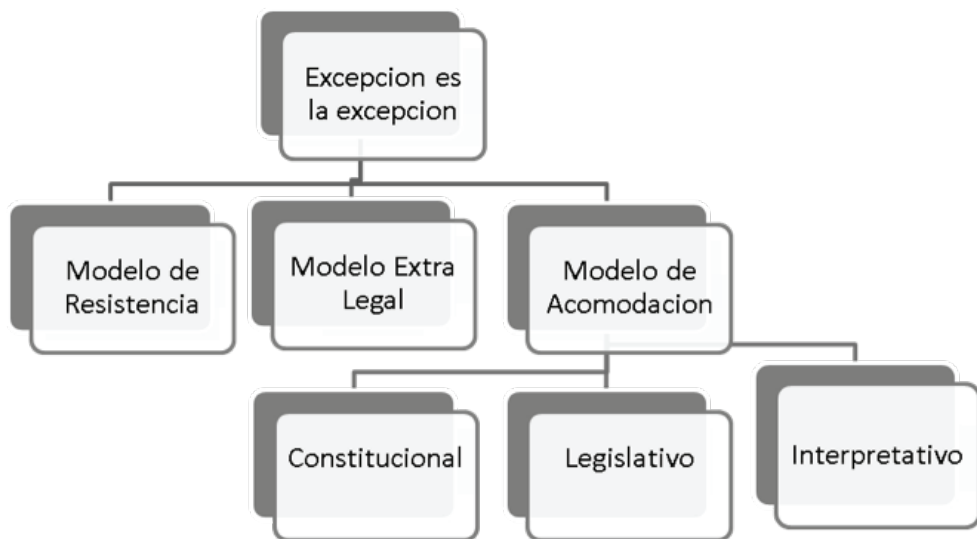


FIGURA I: LOS MODELOS DE LA POLÍTICA DE LA EXCEPCIÓN

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

Antes de continuar 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, 2002). 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, 2002), pero ha ido cambiando con el tiempo, adquiriendo más pesos y contrapesos institucionales, y una forma constitucional. Como afirma Loveman (1993), la política de la excepción se moldea a los intereses de la situación y por lo tanto no siempre respeta categorías ideales.

Por otra parte, cabe resaltar que los acercamientos a la política de la excepción se han fijado más en elementos formales más que en su 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 una interrogante clave que solo se puede contestar desde una perspectiva política.

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

A estas alturas, cabe preguntarse ¿se puede hablar de poderes de emergencia si sólo está presente una de las dos dimensiones? Es decir, si existe 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 construye 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 I: CONCEPTUALIZANDO 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

Tanto para conceptualizar los poderes de emergencia como para establecer cómo se han usado en la vida política, 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 comprender qué papel han tenido los poderes de emergencia en la política.

En este sentido, Gross y Ni Aoláin afirman que sobre todo en el caso de la acomodación constitucional (regímenes de excepción) existe una necesidad de establecer una escala de tipos de poderes emergencia, de acuerdo con las circunstancias y las medidas (2006:43), para poder comprenderlos plenamente. Es una tarea muy importante para la ciencia política. 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 desorden social, 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 por la literatura.

La tabla abajo ofrece una taxonomía básica de los regímenes de excepción, de acuerdo con lo que sabemos acerca del constructo de excepción y de la política de excepción en la literatura.

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. Es importante mejorar nuestra conceptualización tanto de los poderes de emergencia como de los regímenes de excepción para poder evaluar 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 muchísimo esfuerzo se ha dedicado a limitar abusos del poder en ese sentido (Despouy, 1999). 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.

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 trasladar el debate 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 estos mecanismos a través del tiempo.

Los modelos de reacción en América Latina

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 es su capacidad de emplear 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. No obstante, en su investigación sobre 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 permite el uso de las facultades legislativas. A pesar de la insistencia de la importancia de los poderes excepcionales de tipo legislativo, el estudio empírico tiene poco que decir acerca de este modelo.

Por su parte Carey y Shugart (1998:14), 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 legislativo es conceptualmente distinta y no constituye un poder de emergencia. Son éstos últimos poderes que constituyen su objeto de estudio pero no obstante subrayan la importancia de los regímenes de excepción como poderes de emergencia en la práctica.

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. Critican a Loveman (1993) por incluir varios tipos de poderes de emergencia bajo la nomenclatura “estado de excepción”, incluyendo la suspensión de garantías y la declaratoria de la ley marcial (Negretto y Rivera 2000:1809). No obstante, el énfasis de Loveman sobre los mecanismos para restringir los derechos, el rol de los militares, y cláusulas constitucionales refleja la conceptualización clásica de los regímenes 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, en algunas ocasiones el presidente toma medidas

legislativas en el marco de un régimen 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 excepcionales. Cabe destacar que los decretos legislativos en América Latina han recibido amplia atención académica, sobre todo en los casos de Brasil y Argentina,⁶ por su relevancia empírica. No obstante, los regímenes de excepción se han obviado como objeto de análisis político.

LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Hasta el momento se ha establecido que los regímenes de excepción constituyen el principal modelo de poderes de emergencia en América Latina. Sin embargo, queda pendiente una pregunta importante ¿qué significa decretar un régimen de excepción? ¿Cuáles son los constructos de excepción y las políticas de excepción que conforman los diferentes tipos de régimen de excepción? Para contestar a estas 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 concreto⁷ o análisis desde una perspectiva de derecho—⁸ los regímenes de excepción han recibido poca atención en recientes estudios sobre la región. A continuación se traza muy 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.

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). Los principales propósitos del constitucionalismo liberal eran 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).

⁶ Sobre el uso extenso de estos poderes en el caso de Brasil ver por ejemplo Cheibub Figueiredo (2010); Pereira, Power y Rennó (2008); y Pereira, Power y Rennó (2005). Sobre Argentina ver Ferreira Rubio y Goretti (1998) García Montero y Alcántara Sáez (2011:231) definen los decretos presidenciales como un “procedimiento legislativo extraordinario”.

⁷ 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).

⁸ Estudios desde la perspectiva del derecho o derecho constitucional incluyen Delfino (2000), Ríos Álvarez (2009) y Carbonell (2008).

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 o *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)

Ya en el siglo XX el uso de los regímenes de excepción se vincularon al auge político de las Fuerzas Armadas en América Latina después de la depresión de 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. 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 conservadoras hasta progresistas), (Rouquié, 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 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 régimen de excepción ya existentes en las constituciones (Loveman, 1993:376). De hecho, a finales de la década de los setenta, dos tercios de los países latinoamericanos se encontraban bajo estados de excepción (Despouy, 1999:16).

En la práctica, el uso y abuso de los regímenes de excepción fue más común en las dictaduras del Cono Sur. Por ejemplo, en Chile 200.000 ciudadanos fueron detenidos entre 1973 y 1980 bajo medidas especiales durante los “estados de sitio”. En Uruguay, entre 1971 y 1983, un tercio de la población fue detenido o interrogado en el marco de medidas parecidas (*Ibid*, 74-77). Como explica Despouy, los regímenes de excepción constituyen situaciones 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, los regímenes de excepción adquirieron su forma moderna en América Latina bajo los regímenes autoritarios del siglo XX, con dos pilares básicos: la intervención militar/suspensión de los derechos humanos y el uso para reprimir disturbios sociales.

A finales de los setenta empezó la denominada tercera ola de la democracia en América Latina, con un desafío importante: el legado de la violencia institucionalizada del

pasado y por otro, las desigualdades sociales y la crisis económica de los ochenta (Kruijt y Koonings, 2002:24). 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 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, 1993:367).

En casi toda América Latina, 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 varios 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 régimen 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, 1993: 376).

En la época de la transición existía una fuerte preocupación académica por el protagonismo de los regímenes de excepción en la política. 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, 1987a). 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 Luminoso.⁹ A nivel regional, fue en 1993 que Loveman publicó su obra seminal y exhaustiva sobre los regímenes de excepción en América Latina: *The Constitution of Tyranny*.

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; Kruijt y Koonings, 2002:44). La raíz del problema podría encontrarse en el legado de violencia por parte del Estado (*Ibid*, 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).

⁹ Ver por ejemplo García-Sayán (1987b), García-Sayán (1989), Eguiguren Praeli (1989) Power Manchego-Muñoz (1989).

Teniendo en cuenta esta realidad, la tentación de recurrir a los regímenes de excepción, con la concentración de poderes y la suspensión de derechos que históricamente han permitido, 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 se ha seguido usando desde el inicio de la transición hasta hoy en día en varios países de la región.

Las cifras de las Naciones Unidas recopiladas entre 1983 y 2005¹⁰ confirman que, en este lapso de 20 años, se produjeron múltiples declaratorias de “estados de emergencia” en América Latina. Es más, los gobiernos de los países andinos han recurrido al uso de los regímenes de excepción con mucha más frecuencia que sus vecinos latinoamericanos. De acuerdo con estos datos, en el 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 ha habido declaratorias 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.

Recurrir a los regímenes de excepción en un contexto democrático 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).

ACERCANDO EL ESTUDIO DE LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA

Como se ha destacado a lo largo de este ensayo, el estudio de los regímenes de excepción ha sido dominio de la teoría política y el derecho; la ciencia política los ha obviado como objeto de estudio, a pesar de su relevancia histórica y empírica. Pensamos que la ciencia política debe interesarse por cómo se emplean estos mecanismos en la práctica por dos razones: primero, dado que su perspectiva empírica puede arrojar luz sobre cómo se usan y sus dimensiones principales en la política actual; y segundo, porque el estudio empírico del poder de emergencia por antonomasia en la región latinoamericana puede arrojar luz sobre los procesos políticos vividos en la región. En este último apartado ofrecemos algunos caminos teóricos y metodológicos para ubicar y estudiar los regímenes de excepción dentro de la ciencia política.

¹⁰United Nations: “Annual reports and lists of States which, since 1st 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” online www.un.org

Posibles campos de estudio

La literatura jurídica es la que se ha ocupado del estudio sobre los regímenes de excepción. Una perspectiva política sobre este mecanismo legal o constitucional podría seguir el precepto de Carl Friedrich en el 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). El estudio empírico de los regímenes de excepción se puede vincular con dos campos de estudio dentro de la ciencia política: la consolidación democrática y los presidencialismos.

La consolidación democrática

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 a tener presencia.¹¹ 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, retrocesos, en función de varios indicadores.¹²

Sin embargo, queda por definir lo que queremos decir exactamente por la *consolidación democrática*. Algunos autores afirman que la consolidación de los regímenes democráticos consiste, en el fondo, en que tienen una menor posibilidad de volver a un régimen de tipo autoritario (Alcántara 2006; Schedler, 2001). Uno de los mayores peligros para las nuevas democracias serían los problemas socio-económicos y las expectativas frustradas de los ciudadanos (Alcántara 2006, 35; Martí i Puig, 2009:59). Estrechamente vinculado con el concepto de la consolidación democrática es la gobernabilidad democrática que se compone de dos componentes fundamentales: la legitimidad y la eficacia (Alcántara Sáez, 2004:8-11). En contraste con el concepto general de la gobernabilidad, la gobernabilidad democrática es aquella que ofrece el gobierno efectivo a través de recursos democráticos (Rojas Aravena y Fuentes Saavedra 2004:13).

Ahora bien, lo que los diferentes enfoques y análisis acerca de la consolidación democrática y la gobernabilidad democrática no tienen en cuenta específicamente es la relevancia de los poderes de emergencia. Ya se ha visto que ha habido un creciente énfasis en la literatura sobre los poderes del presidente para legislar bajo un pretexto de emergencia o urgencia pero este hecho no se ha incluido directamente en medidas de la calidad de la democracia, por ejemplo (Wright, 2012). Del mismo modo, 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 acuerdo con la conceptualización clásica presentan 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 regímenes de ex-

¹¹ Ver por ejemplo: Hagopian y Mainwaring (2005), O'Donnell (1997), Schedler (2001), Alcántara (2003).

¹² Ver por ejemplo: Alcántara (2008), Altman y Pérez-Liñán (2002), Kekic (2007).

cepción se mantienen en el tiempo y/o si se declaran de forma reiterada se puede decir que representan un desafío profundo al estatus de un régimen político como democracia. En la literatura existe una diferencia de opiniones acerca de si los regímenes de excepción son compatibles con la democracia que remiten a las preocupaciones de Benjamin Constant en la época del liberalismo (Gross y Ní Aoláin, 2006). Cabe subrayar que 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, desde un punto de vista de los derechos humanos (Despouy, 1999). Por lo tanto, nos ofrecen un marco mínimo para evaluar un régimen de excepción en el marco de este tipo de régimen político.

Sin duda alguna este aporte 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. Este último elemento, 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. Sin embargo, hace falta recordar que los regímenes de excepción también se pueden referir a catástrofes naturales o crisis socio-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 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 naturales y la administración pública—¹³ para ofrecer un marco completo y adecuado.

Presidencialismos

Como ya se ha destacado, los regímenes de excepción son competencia del poder ejecutivo y en el caso latinoamericano del presidente. En ese sentido, existen dos cuerpos de literatura con los que podría dialogar un estudio sobre los regímenes de excepción: por una parte, los estudios sobre la caída de los presidentes en América Latina;¹⁴ y por otra, los estudios sobre la emisión de decretos de tipo legislativo por parte de los presidentes latinoamericanos.¹⁵ Por una parte, la literatura sobre la caída de los presidentes nos habla de variables importantes tales como la presencia de minorías en el congreso, los presidentes débiles, la movilización popular, escándalos, un tipo de liderazgo represivo, las crisis económicas y las expectativas frustradas. Por otra parte, la literatura sobre la

¹³ Ha habido una literatura creciente sobre este tema en recientes años. Ver por ejemplo: Alemanno, 2011, Landerretche García, 2010, Cardoso, 2006, y Nicholson, 2007.

¹⁴ Ver Pérez-Liñán (2007) y Llanos y Marsteintredet (2010).

¹⁵ Ver el trabajo seminal de Carey y Shugart (1998).

emisión de decretos de tipo legislativo subraya la importancia del diseño institucional, mayorías en el congreso y —al contrario— minorías en el congreso.¹⁶

Pensamos que es importante tener en cuenta los aportes de estos dos grupos de literatura al analizar los regímenes de excepción y estar abiertos a nuevas posibilidades y factores que puedan explicar por qué y cómo los presidentes latinoamericanos usan los regímenes de excepción en la práctica. En vez de formular hipótesis sobre diferentes factores explicativos y llevar a cabo un análisis estadístico de regresión para ver la influencia de cada uno, pensamos que sería más interesante llevar a cabo un análisis más inductivo y enfocado hacia el contexto.¹⁷ Cabe recordar que no solamente nos interesa saber cuántas veces se declaran los regímenes de excepción sino que su contenido político en las dos dimensiones clave establecidas al principio de este ensayo: el constructo de la excepción y la política de la excepción.

Pensamos que es muy deseable vincular los regímenes de excepción desde una perspectiva política con estudios sobre las investigaciones sobre el presidencialismo. En ese sentido, es factible que la emisión de este tipo de decretos puede tener que ver con el mito del “hombre fuerte”¹⁸ que permea los sistemas políticos de la región. Como apuntan Pereira, Power y Rennó, para algunos observadores todos los decretos presidenciales resultan preocupantes en el contexto de democracias en consolidación, dado que evocan los regímenes autoritarios del pasado (2008:5).

Posibles tratamientos teórico-metodológicos

Además de pensar en posibles campos de estudio, también habría que definir algunos tratamientos teórico-metodológicos para guiar una investigación empírica sobre los regímenes de investigación desde una perspectiva política. El primer enfoque 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 enfoque 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.

Vinculado con el institucionalismo empírico es el institucionalismo histórico,¹⁹ que busca comprender cómo los caminos seguidos en la política del pasado se rompen o se reproducen en el presente, y de esa forma explicar resultados en un marco comparado e histórico. Pensamos que este enfoque es particularmente relevante para el objeto de

¹⁶De acuerdo con Pereira, Power y Rennó (2005), algunos estudios apuntan a la presencia de una fuerte oposición para fomentar el uso de este tipo de decretos mientras que otros apuntan a la presencia de un importante respaldo en el congreso para apoyar este tipo de decretos.

¹⁷En este sentido, seguimos la preocupación de los mismos autores mencionados arriba.

¹⁸Sobre la importancia de este mito en la política latinoamericana ver Pérez-Liñán, 2007:213.

¹⁹Estudios que emplean de manera sistemática este tipo de análisis incluyen: Mahoney 2004; Mahoney 2001; Pierson, 2000; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Skocpol y Pierson, 2002.

estudio, dado su amplio uso en la historia de la región latinoamericana generalmente y en los países bajo estudio específicamente. Dado que no se sabe mucho acerca de los regímenes de excepción en la práctica, se recomienda también llevar a cabo un análisis de tipo *inductivo*. En ese sentido, los fundamentos básicos de “grounded theory” 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 al respecto y la falta de estudios anteriores sobre el objeto de estudio abordado en este ensayo, el abordaje de “grounded theory” ofrece algunos preceptos clave para guiar un análisis político sobre el tema.

Al inicio de este ensayo, se subrayó que el concepto de poderes de emergencia consta de dos dimensiones: el constructo de la excepción y la política de la excepción. Resaltamos 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 enfoque 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.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El objetivo de este artículo ha sido acercar los poderes de emergencia en general y los regímenes de excepción más específicamente a la ciencia política. En primer lugar, se ofrecieron unas reflexiones generales acerca de las dimensiones de los poderes de emergencia y los diferentes modelos de reacción, de acuerdo con los esquemas establecidos por Gross y Ni Aoláin (2006). Luego, se identificaron los regímenes de excepción como el modelo o de poder de emergencia más relevante en América Latina y se detalló su uso histórico en la región. Finalmente, se buscaron unos campos de estudio afines —tales como la consolidación democrática y los presidencialismos— y se ofrecieron unas propuestas metodológicas —incluyendo el institucionalismo empírico, el institucionalismo histórico, “grounded theory” y el construccionismo social— para guiar estudios empíricos sobre el tema.

A lo largo de este ensayo se ha subrayado el hecho de que los poderes de emergencia y los regímenes de excepción no han sido un objeto de estudio de la ciencia política moderna; más bien la teoría política y el derecho constitucional se han ocupado de su estudio. Por este motivo, existen lagunas importantes en nuestro conocimiento sobre por qué se emplean estos mecanismos y qué significan en la práctica: es decir el constructo de la excepción y la política de la excepción. En la región latinoamericana esta

laguna también impacta en nuestra comprensión de procesos políticos contemporáneos dada la importancia histórica y actual de estos mecanismos. Las reflexiones ofrecidas en este ensayo buscan abrir y contribuir a un debate relevante y fructífero sobre la temática, dentro del campo de la ciencia política.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce. 2004. "The Emergency Constitution". *The Yale Law Journal*, Vol 113, pp. 1029-1091.
- _____. 2006. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven, Yale University Press.
- Agamben, Giorgio. 2005. *State of Exception*. London, University of Chicago Press.
- Aguiar Rivera, José Antonio. 1996. "El manto liberal: emergencias y constituciones". *Política y Gobierno*, vol III, no 2, pp. 327-358.
- 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*. Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones.
- _____. 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*, Madrid, Siglo XXI, pp.117-138.
- Alemanno, Alberto (Ed.) 2011. *Governing Disasters. The Challenges of Emergency Risk Regulation*. Northampton (MA), Edward Elgar.
- Alenda, Stéphanie. 2003. "Bolivia: la erosión del pacto democrático". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18 no. 1-2, p. 3-22.
- Altman, David y Pérez-Liñán, Aníbal. 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries". *Democratization*, 9 (2), pp. 85-100.
- Arato, Andrew. 2006. "Their Creative Thinking and Ours: Ackerman's Emergency Constitution After Hamdan." *Constellations* Volume 13, No. 4 pp. 546-572.
- Ben-Asher, Noa. 2010. "Legalism and decisionism in crisis". *Ohio State Law Journal*, Vol 71:4, p.699
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. 1986. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Carbonell, Miguel. 2008. "Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales en tiempos de emergencia". *Estudios Constitucionales*, Año 6, No.1, pp. 249-263.

- Cardoso, José Luis. 2006. “El terremoto de Lisboa de 1755 y la política de regulación económica del Marqués de Pombal”. *Historia y Política*, nº 16 pp 209-236.
- Carey, John M. y Soberg Shugart, Matthew (Eds). 1998. *Executive Decree Authority*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Cheibub Figueiredo, Argelina. 2010. “The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil” en Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet (Eds). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Countries*. Nueva York, Palgrave Macmillan, 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, pp. 1707-1739.
- Cole, David. 2004 “The Priority of Morality: the Emergency Constitution’s Blind Spot” *Yale Law Journal* 113(8), pp. 1753-1800.
- Constant, Benjamin. 1989. *Escritos Políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Cruz Villalón, P. 1984. *Estados de excepción y suspensión de garantías*. Madrid, Tecnos.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition* New Haven, Yale University Press.
- 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*. Flacso, Quito.
- Delfino, María de los Angeles. 2000. “El desarrollo de los estados de excepción en las Constituciones de América Latina,” en VVAA. *Constitución y constitucionalismo hoy. Cincuentenario del Derecho constitucional comparado de Manuel García Pelayo*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo.
- Despouy, Leandro. 1999. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. México, UNAM.
- Eguiguren Praeli, Francisco José. 1989. “El estado de emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana 1980-1988” en Enrique Bernal (Ed.) *La constitución diez años después*, Madrid, Friedrich Naumann Stifting.
- Ferejohn, John y Pasquino, Pasquale. 2004. “The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers”. *International Journal of Constitutional Law* Vol. 2, No. 2, pp. 210-240.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti Matteo. 1998. “When the President Governs Alone: the Decretazo in Argentina 1989-1993”. En John M. y Matthew Soberg Shugart (Eds.) *Executive Decree Authority*. Nueva York, Cambridge University Press.

- Figallo, Guillermo. 1987. "Presentación" en Diego García Sayán (Ed.) *Estados de emergencia en la región andina*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Friedrich, Carl. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Boston, Ginn and Company.
- 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 (Eds.) *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza, Fundación Manuel Jiménez Abad.
- García-Sayán, Diego (Ed.). 1987a. *Estados de emergencia en la región andina*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- García-Sayán, Diego. 1987b. "Perú: estados de excepción y régimen jurídico" en *Síntesis* 3, pp. 93-125.
- García-Sayán, Diego. 1989. *Habeas Corpus y Estados de Emergencia*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Gargarella, Roberto. 2005. *Los fundamentos legales de la desigualdad*. El constitucionalismo en América (1776-1860). Madrid, Siglo XXI.
- Gross, Oren y Ni Aoláin, Fionnuala. 2006. *Law in times of crisis: emergency powers in theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hagopian, Frances. 2005. "Conclusions: Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America," in Frances Hagopian y Scott P Mainwaring (Eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Frances Hagopian y Scott P Mainwaring. 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Nueva York, Cambridge University Press.
- 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.
- Honig, Bonnie. 2009. *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Huysmans, Jef. 2006. "International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception," *Security Dialogue*, vol 37, no.1, pp. 11-29.

- Issacaharoff, Samuel y Pildis, Richard H. 2004. "Emergency Contexts without Emergency Powers" *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, no. 2, 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, pp. 29-46.
- Kekic, Laza. 2007. *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*. disponible en www.economist.com.
- Klein, Naomi. 2007. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona, Paidós.
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings. 2002. "Introducción: la violencia y el miedo en América Latina". Dirk Kruijt y Kees Koonings. *Las sociedades de miedo*. Salamanca, Ediciones 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, pp. 39-67.
- Lazar, Nomi Claire. 2006. "Must Exceptionalism Prove the Rule? An Angle on Emergency Government in the History of Political Thought," *Politics and Society*, Vol 34, no 2, pp. 245-275.
- 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*. Wilmington, USA Scholarly Resources Inc.
- Mahoney, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James. 2004. "Comparative Historical Methodology", *Annual Review of Sociology* 30, pp. 81-101.
- Maquiavelo, Niccolo. Edición 1987. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid, Alianza.
- Neal, Andrew W. 2006. "Foucault in Guantánamo: towards an Archaeology of the Exception", *Security Dialogue*, vol 37, no.1, pp. 31-46.
- 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". *Cardozo Law Review* 21, pp 1797-2119.

- Nicholson, William C. 2007. "Emergency Planning and Potential Liabilities for State and Local Governments". *State and Local Government Review* Vol.39 no. 1 pp. 44-56.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.
- Pereira, Carlos, Power, Timothy J, y Rennó, Lucio. 2005. "Under what Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *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". *Legislative Studies Quarterly* XXXIII, pp. 5-33.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid, Gedisa.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* Vol. 94, no. 2 pp. 251-68.
- Power Manchego-Muñoz, Jorge. 1989. La constitución peruana de 1979 (los estados de excepción). Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- Ríos Álvarez, Lautaro. 2009. "Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción." *Estudios Constitucionales*, Año 7, no. 1 pp 249-263.
- Rojas Aravena, Francisco y Claudio Fuentes Saavedra. 2004. *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional 2004*. FLACSO, Chile. [ref. de 11 de junio, 2007] www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=836
- 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, no. 1 pp 449-471.
- Rositer, Clinton. 2002. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Rouquié, Alain. 1997. "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". en Leslie Bethell (Ed.), *Historia de América Latina 12. Política y Sociedad desde 1930*. Barcelona, Crítica Grijalbo Mondadori.
- Rousseau, Jean Jaques. Edición 1990. *El contrato social*. Madrid, Editorial Espasa-Calpe.
- Safford, Frank. 1987. "Politics, ideology and society" en Leslie Bethell (Ed.) *Spanish America after Independence c. 1820-c.1870*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 62-3.

- Schedler, Andreas. 2001. "Measuring Democratic Consolidation". *Studies in Comparative and International Development* Vol. 36 no. 1, pp 61-87.
- Schmitt, Carl. Edición 1985. *La dictadura*. Madrid, Alianza Universidad.
- _____. Edición 2009. *Teología Política*. Madrid, Editorial Trotta.
- Skocpol, Theda y Paul Pierson (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en Ira Katznelson y Helen V. Milner (Eds.), *Political Science: State of the Discipline*. Nueva York: W. W. Norton.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (Eds.). 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Tribe, Laurence H. y Gudridge, Patrick O. 2004. "The Anti-Emergency Constitution". *Yale Law Journal* Vol 113, pp. 1801-1870.
- Valadés, Diego. 1974. *La dictadura constitucional en América Latina*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Wilde, Marc de. 2010. "Locke and the State of Exception. Towards a Modern Understanding of Emergency Government." *European Constitutional Law Review*, Vol 6, pp 249-267.
- Wright, Claire. 2012. "Going Beyond the Roman Dictator: a Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America". *Democratization* Vol 19, Nº 4, pp. 713-734.
- 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.

CLAIRE WRIGHT

Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (C). Cuenta con un Doctorado en Ciencia Política y una Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Sus investigaciones se centran en los procesos políticos de América Latina, especialmente los poderes de emergencia, los conflictos sociales y la participación de los pueblos indígenas en la región andina. Correo electrónico: elizabeth.wrightcl@uanl.edu.mx