

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Uso de la declaración del estado de excepción como una estrategia de gobierno para manejar crisis políticas. Caso de las protestas de octubre de 2019 en Ecuador

Juan Sebastián Asanza Miranda

Asesor: Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Lectora: Taymi Milán Paradela

Quito, agosto de 2023

## **Epígrafe**

La tradición de los oprimidos nos enseña que la regla es el «estado de excepción» en el que vivimos.

- Walter Benjamin. -

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Agradecimientos</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	10
<b>1. Marco teórico conceptual</b> .....	14
1.1 Síntesis de la figura del estado de excepción .....	14
1.2 Estado, derecho, soberanía y biopolítica .....	19
1.3 Derecho a la resistencia civil .....	23
1.4 Marco analítico de diseño de políticas: Efectos de la excepción en la gobernabilidad y los controles democráticos.....	26
1.5 Implementación, coordinación intersectorial y evaluación de políticas en el marco de un estado de excepción .....	31
1.6 Objetivos de política y mix de instrumentos en estados de excepción.....	37
<b>2. Análisis del estado de excepción en el marco jurídico internacional</b> .....	39
<b>3. Estudio de caso: La aplicación del estado de excepción en octubre de 2019 en Ecuador</b> .....	43
3.1 Explicación del conflicto .....	43
3.2 El diseño de las interacciones políticas: comprensión de las dinámicas del diseño en los estados de excepción .....	46
3.3 Análisis de los instrumentos .....	47
3.3.1 Instrumentos de información .....	55
3.3.2 Instrumentos de regulación .....	57
3.3.3 Instrumentos de tesoro .....	62
3.3.4 Instrumentos de organización .....	63
3.4 Deterioro de la libertad de expresión en el marco del estado de excepción.....	68
3.5 Deterioro de la figura del derecho a la resistencia civil .....	70
3.6 Deterioro de la trayectoria del diseño de políticas .....	74
<b>Conclusiones</b> .....	78

<b>Referencias</b> .....	83
<b>Anexos</b> .....	86

## **Lista de ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 1.1. Tipología de los controles democráticos.....	27
Tabla 2.1. Selección de los instrumentos de política.....	38

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Juan Sebastián Asanza Miranda, autor de la tesis titulada “Uso de la declaración del estado de excepción como una estrategia de gobierno para manejar crisis políticas. Caso de las protestas de octubre de 2019 en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2023.

---

Firma

Juan Sebastián Asanza Miranda

## **Resumen**

En 2019, durante el gobierno de Lenin Moreno, se suscitaron una serie de protestas, a raíz de la implementación de reformas recogidas en el decreto ejecutivo 883 emitido durante una cadena nacional el 1 de octubre de 2019. El decreto generó un fuerte rechazo por parte de un importante sector de la ciudadanía, entre ellos, organizaciones sociales, especialmente el sector indígena. En el marco de las protestas, y mediante el decreto ejecutivo 884 se declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional, medida que significó la suspensión y/o restricción del ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, la ejecución de requisiciones, la limitación del derecho a la libertad de tránsito y el establecimiento de una zona de seguridad en todo el territorio nacional. De esta manera, el estado de excepción se presentaría como un marco de indeterminación jurídica, cuya naturaleza consistiría además en observar como la excepcionalidad se ha convertido en la norma, resultando en un instrumento coercitivo y restrictivo de políticas.

Se pondrá de manifiesto esta tesina mediante las contribuciones de una serie de autores que han forjado parte de su pensamiento sobre el ejercicio de teorizar la figura del estado de excepción. Se enfatizará, como Giorgio Agamben define al estado de excepción como la configuración de una zona indeterminada y ambigua, situada en el umbral del derecho. Y de esta forma, se ha de reconocer que la suspensión del orden jurídico, lejos de abolir la condición excepcional, se traduce en la emergencia de una anomia que, paradójicamente, no se desvincula por completo del campo normativo. Para poner en relieve esta perspectiva teórica, se analizará el caso práctico desde el foco del diseño de políticas públicas, específicamente, en su labor de entender los instrumentos de políticas y cómo estos se movilizan e interactúan unos con otros, para lo cual se empleará la taxonomía NATO.

Se trata de exponer a la declaratoria del estado de excepción como un instrumento o recurso coercitivo utilizado por el Estado para afrontar situaciones de emergencia o crisis. Dentro del trabajo, se pone especial atención a la revisión documental junto al estudio de caso, mediante el análisis de congruencia. El estudio, por tanto, responde a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo afecta la declaración de un estado de excepción las trayectorias del diseño de políticas y cuál es su influencia en los resultados de dichas políticas, concretamente en la gobernabilidad y el control democrático? Y en este sentido, la hipótesis plantea que la proclamación del estado de excepción en Ecuador en octubre de 2019 afectó negativamente a las trayectorias comunes de las políticas inherentes a la seguridad pública, como al derecho a

la resistencia civil y la libertad de expresión, debilitando la gobernabilidad, deteriorando los controles democráticos y generando violaciones de derechos humanos.



## **Agradecimientos**

En la pequeña travesía hacia el desarrollo de esta tesina, quisiera expresar mis agradecimientos a mi hermano Felipe, cuya inquebrantable diligencia me acompañó aún en la distancia, desplegando un acervo inagotable de afecto y apoyo.

Agradezco a mi madre por su amor y su paciencia en todo este recorrido.

Finalmente, agradezco a mi abuelo, por su inmensa sabiduría que no dejará nunca de enseñarme. Como decía Gabriel García Márquez: “La sabiduría nos llega cuando ya no nos sirve de nada” Pero en mi caso, su sabiduría nunca dejó de ser valiosa, y seguirá brillando en mi camino, aún en el más oscuro sendero.

## Introducción

Desde hace tiempo, uno de los problemas que ha captado el interés de los estudiosos de la política es aquel que se relaciona con la constitución de un Estado de derecho en situaciones excepcionales. Se hace referencia a aquel momento, en el que el derecho se suspende justamente para preservar su continuidad, e incluso hasta su existencia misma. En otras palabras, se trata de la manera jurídica de aquello que no puede obtenerse de manera jurídica, pues se incluye en la legalidad mediante su exclusión. Este misterio del derecho, como lo señala Agamben, radica en “incluir al viviente en tanto *vida desnuda*<sup>1</sup> dentro del derecho mediante su exclusión” (2005, 7).

En la actualidad, vivimos en un mundo cada vez más complejo, con un sinnúmero de desafíos políticos y sociales que alteran la vida normal de los Estados democráticos. En este sentido, la idea de excepcionalidad es fundamental para comprender cómo funcionan estos Estados en momentos de crisis. A menudo, la anormalidad y la crisis se convierten en una especie de nueva normalidad, donde la excepcionalidad prevalece sobre lo que se considera una situación ordinaria. Como tal, la noción de excepción es un tema recurrente en la teoría política contemporánea, que merece ser explorada en profundidad para entender cómo los Estados manejan situaciones de crisis y cómo los ciudadanos se ven afectados por estas respuestas estatales.

La acumulación de problemas en la esgrima social y política ha sido una manera de evadir lo inusual, ocultando la falta de ideas innovadoras y dando la apariencia de normalidad a lo que en realidad no es normal. Ha encubierto a aquellos que proclaman la "excepcionalidad" como la regla, ocultando su contradicción intrínseca. Resulta paradójico que aquellos que defienden, bajo el manto conceptual jurídico, la lucha contra el totalitarismo, alberguen en su interior principios democráticos de naturaleza totalitaria. En este marco, resulta preciso evocar el concepto del estado de excepción. Para la teoría, debe entenderse como una forma de ejercicio del poder que implica la suspensión temporal del orden jurídico y político ordinario, y la creación de un espacio de indeterminación en el que se puede ejercer un poder soberano sujeto a menores restricciones.

---

<sup>1</sup> El término *nuda vita* es de origen italiano y se ha convertido en un término técnico utilizado por Giorgio Agamben en su obra. *Vida desnuda* es su traducción literal al español. Este término se refiere a la vida humana en su forma más elemental y biológica, despojada de cualquier atributo social, político o cultural.

De este modo, pese a analizar un entramado conceptual indeterminado y complejo, que es a la vez una cosa capital y necesaria, resulta apropiado encontrar una trama de conceptos que nos conduzcan a una comprensión amplia y detallada. En este sentido, la presente investigación se propone explicar los conceptos preponderantes al estado de excepción, desde la perspectiva del marco analítico del diseño de políticas públicas. El diseño de políticas públicas es esencial para comprender cómo y por qué el estado de excepción, como estrategia de intervención gubernamental, se materializa mediante la implementación de medidas políticas y jurídicas que tienen un impacto directo en la sociedad. Como lo señala Peters (2018) el diseño de políticas públicas busca crear soluciones y mecanismos para abordar los problemas y necesidades de la sociedad, y en el caso del estado de excepción, estas políticas se vuelven aún más críticas debido a la urgencia de la situación y la necesidad de tomar medidas rápidas y efectivas.

De esta manera, la intención es poner en relieve los problemas y conflictos que surgieron a partir de los once días de duración de las movilizaciones de octubre de 2019 en Ecuador. Bajo la intrincada interrelación entre el ser humano y el derecho, una relación que se caracteriza por una tensión perpetua entre lo político y lo jurídico, entre lo empírico y lo normativo, se despliega un campo fértil para el análisis. Solo a través de una comprensión minuciosa de esta relación aparentemente paradójica, podremos desentrañar los mecanismos que rigen la toma de decisiones en momentos de excepción y comprender cómo el derecho y el diseño de políticas puede actuar como una llave maestra que revela la compleja y simultáneamente fracturada conexión entre el ser humano y el imperio del derecho. Y es a través de este prisma, que será factible responder a la cuestión crucial que ha suscitado esta investigación: ¿Cómo afecta la declaración de un Estado de Excepción las trayectorias del diseño de políticas y cuál es su influencia en los resultados de dichas políticas, concretamente en la gobernabilidad y el control democrático?

Para dar respuesta a esta interrogante, es necesario, en este apartado, exponer de manera resumida el andamiaje conceptual que guiará el resto de la presente investigación. Por una parte, se expondrá el enfoque de la biopolítica, el cual es útil para entender cómo el poder político busca controlar y regular la vida de la población. Además, la biopolítica se enfoca en cómo el Estado ejerce su poder sobre la vida de los ciudadanos y cómo administra la vida colectiva, incluyendo la salud, la economía y la seguridad. En el contexto del estado de excepción, el gobierno busca justificar la restricción de libertades civiles y la adopción de

medidas extremas con el argumento de proteger la vida y la seguridad de la población. La biopolítica permite analizar cómo se justifica y se ejerce ese poder en momentos de crisis.

Por otro lado, se abordará una síntesis de la taxonomía de instrumentos de políticas NATO<sup>2</sup> (nodalidad, autoridad, tesoro, organización) (Hood y Margetts 2007), en relación con la causal investigada. El estudio de la taxonomía NATO permite la identificación de los distintos tipos de mecanismos y recursos utilizados por los gobiernos para gestionar situaciones de excepción como el estado de emergencia. Cada uno de estos instrumentos tiene una función específica en la gestión de la crisis y su análisis nos ayuda a comprender mejor cómo se ejerce el poder en estas situaciones y cómo se toman decisiones que afectan a la vida y la libertad de las personas. Así pues, es un marco útil para examinar las prácticas de intervención gubernamental en situaciones de excepción y para entender cómo se relacionan con el enfoque teórico de la biopolítica.

Para encontrar evidencias, es importante analizar detenidamente las investigaciones de Fontaine y Gurza (2019) sobre los controles democráticos. Esto implica examinar cuidadosamente una red de ideas pertinentes de investigación. Bajo esta idea, se desentraña al estado de excepción, y se evalúa la eficacia de los mecanismos de control y la presencia de un poder ejecutivo favorable. De la misma manera, desde el foco de análisis de Manuel Alcántara (1995) el estudio de la gobernabilidad resulta pertinente porque permite evaluar las condiciones políticas y sociales que favorecen o limitan el ejercicio del poder y la toma de decisiones en situaciones de crisis y excepcionalidad.

Bajo el propósito de profundizar sobre estas ideas, el estado de excepción, una medida extraordinaria que se adopta en situaciones de emergencia o crisis, desempeña un papel crucial en el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas. Durante estas circunstancias excepcionales, es fundamental establecer una conexión sólida entre el estado de excepción y el diseño de políticas públicas con el fin de abordar de manera adecuada la situación de emergencia y garantizar la protección de los derechos y el bienestar de la sociedad.

---

<sup>2</sup> Estos instrumentos se utilizan para llevar a cabo objetivos de política, y se diferencian según la forma en que se ejerce el poder y se toman las decisiones. La nodalidad se refiere al poder que se ejerce a través del acceso y la gestión de la información y el conocimiento.; la autoridad se refiere al poder que se ejerce a través de la regulación y el control; el tesoro se refiere al poder que se ejerce a través del control de los recursos económicos y financieros; y la organización se refiere al poder que se ejerce a través de la coordinación de redes de actores.

Es imperativo plantear, además, la noción de un conocimiento circunscrito en relación con el diseño de políticas en contextos de emergencia, y resulta crucial sugerir que la proclamación misma de los estados de emergencia ejerce influencia en los diseños de políticas durante períodos de normalidad institucional (Capano y Toth 2022). Consecuentemente, se desprende que la manera en que se establecen y gestionan dichos estados de emergencia repercute directamente en la configuración de las políticas públicas en momentos de no emergencia.

En este sentido, en primer lugar, es esencial establecer objetivos claros que estén alineados con las necesidades y desafíos específicos de la situación de emergencia que justifica la declaración del estado de excepción. El trabajo busca comprender estos objetivos los cuales deben ser precisos y medibles, permitiendo así una orientación clara en la formulación de las políticas públicas

Una vez definidos los objetivos, resulta necesario identificar los instrumentos de políticas públicas más apropiados para abordar la situación de excepción en el marco de las protestas de octubre de 2019. Esto implica analizar los recursos disponibles y seleccionar aquellos que sean más efectivos para alcanzar los objetivos planteados o en el caso de la investigación en conducir a la explicación de la pérdida de calidad de los instrumentos de políticas. Los instrumentos pueden incluir medidas regulatorias, asignación de recursos financieros, estrategias de comunicación y participación ciudadana, entre otros.

El diseño de políticas públicas en el marco del estado de excepción requiere una coordinación efectiva entre diferentes instituciones del Estado. Es necesario establecer mecanismos de colaboración y comunicación fluida para garantizar la coherencia y eficacia de las acciones implementadas. La coordinación intersectorial permite aprovechar de manera óptima los recursos disponibles y evitar duplicidades o contradicciones en las políticas adoptadas. El trabajo explorará la deficiencia que existe en la organización intersectorial, cuando el despliegue de estas medidas no cumple con criterios internacionales y de la propia jurisdicción nacional.

Durante el Estado de Excepción, es importante llevar a cabo una evaluación continua de su implementación y sus resultados. Esto permitirá identificar posibles ajustes o modificaciones necesarias para mejorar la efectividad de las medidas adoptadas. La evaluación debe basarse en indicadores claros y objetivos, y debe involucrar la participación de expertos y de la sociedad civil. En el caso abordado, encontraremos falencias respecto a la identificación de variables y resultados efectivos, esto evidenciado en la malversación de la información y en la

nula teorización de un formato jurídico que evalúa el campo normativo de la excepción cuando esta excede los límites legales.

De tal forma, la hipótesis a ser comprobada es que la proclamación del estado de excepción afectó a las trayectorias regulares del diseño de políticas en áreas como la seguridad pública y al derecho a la resistencia civil (instauración de los movimientos sociales en las protestas); y esto bajo el escrutinio de la teoría política, constituye al estado de excepción como una herramienta de política restrictiva y coercitiva para el control y la gestión de las movilizaciones sociales, cuya aplicación debilita la gobernabilidad y deteriora la efectividad de los controles democráticos. En Ecuador, en octubre de 2019, esta medida otorgó poderes especiales al gobierno, en el plano de la restricción de los derechos fundamentales de libertad de expresión y reunión, lo que no solo pudo haber avivado la espiral de violencia y generado un ambiente inestable en las protestas, sino que también provocó un despliegue de recursos del Estado responsable de una serie de violaciones de los derechos inherentes de las personas.

A ello se suma que, la declaratoria de emergencia, en su vertiente práctica, probablemente acotó la capacidad del gobierno para enfrentar de forma efectiva las demandas de los manifestantes y solucionar los problemas estructurales que se encontraban en la base de las manifestaciones. Por lo tanto, se espera que la declaración del Estado de Emergencia haya tenido un impacto negativo al deteriorar la calidad de los instrumentos de políticas y su capacidad de articulación con la sociedad civil, particularmente respecto a la calidad de la gobernabilidad, y el control democrático al limitar la capacidad del poder judicial y legislativo.

## **1. Marco teórico conceptual**

### **1.1 Síntesis de la figura del estado de excepción**

Resulta curioso que en la teoría política contemporánea y en los escritos de juristas y expertos en derecho público se repita la falta de una comprensión teórica sólida sobre el estado de excepción. Esta falta de conocimiento puede interpretarse como un genuino malestar de material jurídico. En términos generales, el estado de excepción se presenta como un "punto de desequilibrio entre derecho público y hecho político", (Saint-Bonnet 2001, 28) una situación que, junto con la guerra civil, la insurrección y la resistencia, se encuentra en una zona límite, incierta y ambigua, en la intersección de lo jurídico y lo político (Fontana 1999, 16).

Esta posición fronteriza, lejos de disminuir su atención, nos obliga a plantear la cuestión que manifiesta Giorgio Agamben (2005): ¿cómo entender los límites de estas medidas excepcionales? Si se considera que estas medidas son fruto de una crisis política, se puede afirmar que se sitúan en el terreno político y no en el jurídico-constitucional. Sin embargo, paradójicamente, estas medidas son jurídicas y, por lo tanto, deben ser comprendidas también en el plano del derecho. En otras palabras, se plantea la cuestión de cómo reconciliar la naturaleza política de las medidas excepcionales con su forma jurídica, y cómo definir los límites de estas medidas para evitar que se conviertan en herramientas de opresión y violación de los derechos humanos.

Esta relación complementaria y a la vez antagónica entre lo político y lo jurídico, se muestra en una particularidad, cuando el tema aparece en El origen del drama barroco alemán. Tras citar a Schmitt, Benjamin apunta lo siguiente respecto de la Contrarreforma: "En el estado de excepción, si su causa es la guerra, la revolución u otras catástrofes, el príncipe reinante está destinado desde el comienzo a ejercer el poder dictatorial"(1930, 66). Una vez más, esta cuestión trasciende a la comprensión de que toda política autoritaria, es intrínseca al concepto de estado de excepción.

Esta reflexión se centra en las diferencias que existen en nuestra cultura y cómo estas generan conflictos. Se pretende de esta manera, encontrar un punto en común que subyace a estas diferencias, conocidas como "antinomias". Por ejemplo, la dicotomía entre democracia y totalitarismo. Estas diferencias no desaparecen, sino que se transforman en fuerzas opuestas. Es esencial evaluar el carácter central de estas diferencias para superar los conflictos y tener una comprensión más profunda de nuestro tiempo y las fuerzas que lo impulsan. Es decir, se expresa la importancia de entrever las contradicciones en nuestra cultura en busca de una solución y un mayor entendimiento de nuestro entorno.

En la actualidad, observamos un fenómeno preocupante que muchos ignoran. Se trata de una contradicción que surge de la idea de que el progreso científico, tecnológico e intelectual no puede convivir con la violencia y el caos político y social. En este sentido, y sin lugar a duda, se advierte la influencia de las ideas que Carl Schmitt expuso en la obra Teología política (1922), en especial en su identificación entre soberanía y estado de excepción. La intención reside entonces, en aclarar la supuesta contradicción o diferencia entre lo jurídico y lo político.

En este sentido, deambulando por el umbral del derecho, el jurista alemán Carl Schmitt desentrañó la complejidad del estado de excepción en la década de 1920 en sus obras *Dictadura* (1921) y *Teología política* (1922). En estas, Schmitt postula que el poder soberano recae en aquel que tiene la capacidad de decidir sobre la excepción, subordinando así el derecho a la política. Según Schmitt, el soberano es quien determina qué es normal y qué es excepcional, lo que implica una clara subversión del orden jurídico. De este modo, el concepto de excepción se convierte en una herramienta central para la fundamentación de la autoridad, dejando en evidencia la estrecha relación entre el poder y la excepcionalidad.

La esencia, para Schmitt del estado de excepción debe ser: “El caso excepcional, no descrito en el orden jurídico vigente, el cual puede a lo sumo definirse como un caso de necesidad extrema, de peligro para la existencia del Estado o algo semejante (...)” (2001, 23). La fase excepcional, por definición, se despliega al margen del andamiaje jurídico-institucional que rige la vida cotidiana de una sociedad. Dicha particularidad, al dejar en manos del poder soberano la regulación del estado de excepción, representa una peligrosidad intrínseca y, en circunstancias extremas, puede desembocar en medidas letales que menoscaban la integridad y la vida misma de la población.

Sin embargo, el pensamiento político y social contemporáneo fue privado de explorar esta última posibilidad. En consecuencia, es importante poner de manifiesto la necesidad de cuestionar la concepción que subyace en la justificación de los estados de excepción, así como examinar las consecuencias políticas y jurídicas que se derivan de la afirmación de un poder que excede los límites de lo legal y lo convencional. Además, es importante destacar que el estado de excepción no sólo es una cuestión teórica, sino que también tiene implicaciones prácticas. La implementación de medidas excepcionales puede tener consecuencias importantes en términos de derechos humanos y libertades civiles.

Así, la propuesta foucaultiana, que nos invita a concebir el poder como una esfera en sí misma, suscita un interés especial, en tanto claro desafío a la concepción tradicional de la política y la soberanía. Con la instauración del Estado moderno, se vislumbra el enfoque dado por éste a la vida biológica, en el cual, en realidad, se evidencia la relación constitutiva entre la soberanía y la vida desnuda, pues el aporte esencial del "poder soberano" radica en la sistematización de la vida desnuda como un elemento político originario. La relevancia de este dispositivo es precisamente en que liga al ser viviente con el derecho al mismo tiempo que lo abandona a su suerte. Este paradigma político, en efecto, reivindica la concepción de



una "vida" meramente biológica, que se encuentra desprovista de todo valor ontológico y que puede ser eliminada de manera impune, siempre y cuando se ajuste a la letra de la ley.

En esta línea, Giorgio Agamben destaca que el estado de excepción, al igual que el "campo" o la "guerra", configura un espacio de exclusión y excepcionalidad que no se sujeta a las normas jurídicas habituales, sino que se apoya en la autoridad del soberano. El filósofo italiano arguye que la producción deliberada de esta figura liminal es una práctica consustancial a los Estados contemporáneos, y que tiene un valor biopolítico en la medida en que afecta a la vida humana. Según Agamben (2005), el sistema jurídico que se ha consolidado desde la Primera Guerra Mundial es, en última instancia, un estado de excepción generalizado, que lleva consigo la suspensión permanente del derecho y la desnuda exposición de la vida a la arbitrariedad del poder:

Inclusive, el estado de excepción ha alcanzado hoy su máximo despliegue planetario. El aspecto normativo del derecho puede ser así impunemente obliterado y contradicho por una violencia gubernamental que, ignorando externamente el derecho internacional y produciendo internamente un estado de excepción permanente, pretende sin embargo estar aplicando el derecho (155-156).

Y tal como sucede en todas las asociaciones políticas, es importante destacar la fuerte conexión entre la violencia y el derecho. En la crisis actual de las formas de gobierno, vemos cómo se disuelven los conceptos tradicionales de "estado" y "derecho", lo que nos lleva a un estado de excepción constante que afecta profundamente a la sociedad, al desgarrar el tejido social. Sin embargo, es posible detener esta situación y reconocer la ficción central de esta relación, ya que no hay una conexión real entre la violencia y el derecho, ni entre la vida y las normas.

Por ello, en el horizonte de nuestra civilización se enfrentan dos pulsiones antagónicas: la fuerza que instituye y erige, y aquella que desactiva y derriba. El estado de excepción encarna el punto de tensión culminante de estas dinámicas, y su entrelazamiento con la norma vigente amenaza con tornarlos indistintos. Habitar en el estado de excepción equivale a experimentar ambas posibilidades y, sin embargo, incesantemente intentar disociar estas fuerzas, entorpeciendo la maquinaria que arrastra al Occidente hacia lo que Agamben denomina una cruenta guerra civil global.

De manera semejante, Agamben sostiene que “el estado de excepción aparece como un umbral de indeterminación entre democracia y absolutismo” (Agamben 2005, 26). En 1966, la ONU legitimó el estado de excepción, al afirmar que:

en tiempo de emergencia pública que amenace la vida de la nación y cuya existencia esté oficialmente proclamada, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar medidas que suspendan las obligaciones que les incumben en virtud del presente Pacto, en la medida estrictamente requerida por las exigencias de la situación, siempre que tales medidas no sean incompatibles con sus otras obligaciones en virtud del derecho internacional y no impliquen discriminación únicamente por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (OHCHR 1966).

Las condiciones bajo las cuales un estado de excepción es aceptable según las Naciones Unidas son un desafío para las democracias liberales. De hecho, ha quedado establecido la permisión de medidas excepcionales en la medida que sea estrictamente necesaria por las exigencias de la situación. Esta situación pone al poder ejecutivo en posición preponderante, pues tiene la capacidad de decidir sobre el grado de excepcionalidad de las medidas que sean necesarias.

Y esta afirmación contradice la defensa de la soberanía popular de las democracias liberales. En este marco, el sentido que se le ha dado al estado de excepción es sinónimo del establecimiento de prácticas excepcionales prolongadas con el objetivo de hacer frente a una amenaza duradera, como es el terrorismo. En realidad, esta es la tesis del filósofo italiano, quien argumenta que las "medidas excepcionales" implementadas por la política exterior de los Estados Unidos después del 11 de septiembre no tienen un límite temporal definido. Esta institucionalización de medidas excepcionales es lo que Agamben llama el "estado de excepción permanente" (Agamben 2005).

Alain de Benoist señala que, de hecho, los regímenes liberales son deliberadamente capaces de tomar medidas de excepción pero que, ante la amenaza invisible, duradera y permanente del terrorismo, tienden a transformar la excepción en norma permanente (De Benoist 2007, 91- 92). Sin embargo, Ronnie Hjorth ha planteado que el concepto de excepcionalidad, el cual es central en la relación entre legitimidad, legalidad, derecho y poder, es complejo. (Hjorth 2014, 169). Por otro lado, la justificación a través del discurso es, por lo tanto, crucial para la cuestión del excepcionalismo. Por ello, Andrew W. Neal argumenta que:

el problema del excepcionalismo no puede entenderse a través de enfoques dualistas que traten de establecer límites claros entre seguridad y libertad, excepción y norma, legal y extralegal. La tarea no es establecer distinciones claras, sino cuestionar cómo se hacen tales distinciones. ¿De dónde adquieren su autoridad esas distinciones, sino de los códigos legales? Es a través de distinciones soberanas, juicios y autorizaciones soberanos de la “verdad” que funcionan las prácticas del excepcionalismo. La pregunta es: ¿cómo funcionan estas autorizaciones soberanas? (Neal 2010, 30-31).

Neal defiende la postura de que el estado de excepción se justifica por el soberano a través de un discurso que se construye para moldear una verdad específica. Continúa diciendo que, dado que “la excepcionalidad excede los códigos legales”, “las prácticas que reclaman la excepcionalidad intentan recurrir a fuentes de autoridad distintas de la ley” (Neal 2010, 30). Neal, por lo tanto, está de acuerdo con Agamben en que el estado de excepción es “una suspensión del orden jurídico mismo” que “define el concepto de umbral o límite de la ley” (Agamben 2019, 4). Ambos autores argumentan que la justificación del estado de excepción no puede ser basada en la ley, ya que su aplicación supone la suspensión misma de la ley.

La noción de necesidad evidente es el eje central para justificar el estado de excepción, según el jurista francés Saint-Bonnet. Los encargados de la toma de decisiones suelen invocar este concepto para justificar medidas excepcionales, aduciendo una necesidad abrumadora, urgente e irresistible ante la cual no tienen capacidad de elección (Saint-Bonnet 2007, 30). Paradójicamente, los detentores del poder decisorio alegan que no pueden elegir en estas situaciones extremas. Sin embargo, en realidad, la necesidad sólo debe actuar como último recurso, cuando la presión de las circunstancias supere los medios disponibles para actuar, especialmente los legales. En estos casos, los hacedores de políticas argumentan que “la necesidad no conoce ley”, es decir, que la necesidad anula la ley.

## **1.2 Estado, derecho, soberanía y biopolítica**

Es conveniente advertir que el concepto de biopolítica se alza como uno de los más aludidos y redefinidos dentro del anclaje teórico-conceptual foucaulteano. No obstante, más que tratarse de una simple ampliación conceptual, podría afirmarse que estamos frente a una especie de moda intelectual que, hace algunos años, solo era abordada por un reducido número de pensadores, pero que en la actualidad ha cobrado un lugar de relevancia en diversas disciplinas y discursos. En este apartado se busca esbozar de forma sucinta cómo Michel Foucault tematizó parte de su discurso en torno al poder disciplinario y la biopolítica, para

luego dar cuenta de la manera en que Agamben retoma y redefine a esta última, así como las conceptualizaciones que giran en torno a la soberanía.

Es importante primero, retratar la caracterización que dio forma al concepto de biopolítica, el cual fue producto del Curso que dictó Michel Foucault en el Collège de France entre 1978 y 1979. El objetivo del autor de *Surveiller et Punir* (vigilar y castigar) es adentrarse a aquella racionalidad que en 1976 había denominado “biopoder”. La reflexión de Foucault versaba sobre el arte de gobernar, primero en su racionalización como práctica en la conciencia, y segundo como apuesta en el surgimiento del liberalismo, pero que Foucault denominará bajo el término de “gubernamentalidad”:

Entiendo —dice Foucault— el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. (Foucault 2006, 136)

En este sentido, habría que inscribir a la noción de excepcionalidad y soberanía bajo la óptica de la gubernamentalidad, la cual se torna pertinente al situar a la concepción de excepcionalidad y soberanía como un hito en la evolución histórica de la biopolítica, concebida como el escenario donde se concreta el ocaso del ser humano bajo la figura de la *vitalpolitik*.<sup>3</sup> Esta noción resulta muy importante para la forma en que los gobiernos toman decisiones, y se diferencia del concepto de "soberanía jurídica" que se basa en las prácticas liberales del siglo XIX y el neoliberalismo del siglo XX. En este sentido, se plantea un dilema de seguridad en relación con el liberalismo como doctrina, que sostiene que la característica esencial del individuo tiene prioridad, ya que cada individuo es el punto de partida de cualquier entidad colectiva. Por lo tanto, la sociedad se entiende como un conjunto de individuos.

Estas ideas yacen del supuesto de un contrato social pactado desde la libertad y voluntariedad del hombre libre e igual y por lo tanto se somete bajo la inspiración en el modelo de la actividad mercantil, bajo una idea de competitividad de la vida social. En esta tesis, el individuo pre-político se encuentra expuesto a una innegable necesidad de integración en una comunidad política; sus intereses, deseos y preferencias están dotadas de una característica

---

<sup>3</sup> El término *Vitalpolitik* se puede entender como la política sobre la vida. El término se utiliza para referirse a las prácticas gubernamentales que afectan directamente la vida cotidiana de los ciudadanos, incluyendo aspectos como la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda.

anterior a la entrada en sociedad y constituyen la referencia a partir de la cual debe organizarse la sociedad.

El anuncio triunfal del liberalismo y la democracia en la conclusión del siglo XX pudo haber clausurado las grandes controversias sobre el Estado y lo político, cediendo el paso a la era del consenso liberal, en la que todo tipo de discusiones de varias índoles han tomado el centro del escenario. Sin embargo, el inicio del siglo XXI ha precipitado la aparición de fenómenos como la migración, las guerras transfronterizas y nuevas formas de vigilancia estatal, que prueban la insuficiencia de este paradigma, reestableciendo una vez más el tema de la soberanía como asunto central para captar y exponer la paradoja inherente al ejercicio del poder en los Estados contemporáneos y su relación con la promesa liberal.

La indisoluble contradicción entre los derechos del individuo y el ejercicio del poder estatal engendra formas cada vez más sutiles de expresar la soberanía en formatos menos aparentes. En este sentido, la biopolítica, junto con la excepcionalidad como mecanismo para interrumpir los derechos liberales, se erigen en instrumentos fundamentales para la administración de dicha soberanía por parte de los Estados, lo que sugiere que la soberanía se concreta en la facultad de decidir sobre la vida y la muerte, recurriendo a discursos como la preservación de la integridad política, la seguridad nacional o la promoción de valores liberales a fin de justificar la continua suspensión del ordenamiento jurídico.

Siguiendo esta idea, Foucault expresa que el liberalismo no escapa del peligro emergente de la extensión de los mecanismos de control, que se construyen y constituyen al margen de las libertades, y la transformación de disciplinas que operan en la duración de un sistema cerrado, las cuales se muestran en un proceso de coacción y control. Lo que vemos es que los cambios políticos no parten exclusivamente del control de los Estados, sino que se dan por la fricción del contexto. Es de esta manera que los sistemas o espacios de control tienden a configurarse. En el contexto de los estados de excepción, se materializa de manera más palpable la paradoja de la libertad en el liberalismo contemporáneo. Es un contexto en el que la soberanía del Estado se presenta como una amenaza cada vez más acuciante para la vida y la integridad de las personas.

Ahora, luego de describir detalladamente las características de la esfera disciplinaria en la maquinaria soberana, podemos referir por biopolítica a la “irrupción del problema de la naturalidad de la especie humana dentro de un medio artificial. Esa irrupción de la naturalidad de la especie dentro de la artificialidad política de una relación de poder es algo fundamental”

(Foucault 2006, 42). Ahora, resulta necesario establecer una relación fundamental entre la soberanía y la vida en sociedad, ya que esta conexión puede llegar a ser influenciada por el estado de excepción.

Como se ha atisbado, quien retoma estos vestigios en el ámbito filosófico es Agamben, quien, a partir del pensamiento aristotélico retoma el estudio de la relación entre soberanía y vida. En su obra, él señala una distinción política que los griegos ya habían establecido entre dos términos, Zoê y Bìos, para referirse a la vida natural. La primera, Zoê, se refiere a la existencia orgánica, que es común a todos los seres vivos, mientras que la segunda, Bìos, indica la vida cualificada, en asociación o en potencia, característica de la vida en sociedad o grupo. Esta distinción tiene implicaciones políticas, ya que la Zoê se excluye de la figura de la *polis* y se limita al ámbito doméstico, mientras que la Bìos queda dentro del marco de la ciudad y de la vida en comunidad.

En este sentido, el concepto de soberanía adopta una escena protagónica en la apuesta de Agamben (1995, 16) al afirmar que “las implicaciones de la *nuda vida* en la esfera política constituyen el núcleo originario del poder soberano”. Perseverando en la línea temática, cabe destacar la idea esgrimida por Agamben en lo que se refiere a la vinculación estructural entre soberanía y vida, la cual es mediada por el estado de excepción. Desde la perspectiva del autor, el poder soberano se encuentra intrínsecamente conectado al poder de decidir sobre la vida o la muerte de los súbditos, situación que, en la teoría de Agamben, se traduce en la posibilidad de instaurar una vida destinada a la muerte, la denominada *nuda vida*, la cual se caracteriza por ser jurídica y políticamente irrelevante.

Desde esta óptica, el poder soberano tiene la facultad de establecer y definir qué vidas merecen ser protegidas y reconocidas como ciudadanos plenos, y cuáles quedan fuera de esta protección y son consideradas desechables o irrelevantes. La *nuda vida* representa una forma de vida precaria y vulnerable, sin ningún estatus legal o político, susceptible de ser expuesta a situaciones de muerte y violencia sin ningún tipo de garantías o derechos.

En el contexto de los estados de emergencia, esta *nuda vida* adquiere relevancia, ya que la suspensión de derechos y garantías puede conducir a la desprotección y vulnerabilidad de ciertos grupos o individuos, quienes son considerados prescindibles en aras de la seguridad y el mantenimiento del orden. Esta dinámica resalta cómo la excepcionalidad y la emergencia permiten al poder soberano ejercer un control más amplio sobre la vida y la muerte de los

súbditos, legitimando la exclusión y la marginación de aquellos que son considerados fuera del ámbito de la ciudadanía plena.

Y es en esta prerrogativa de situar la decisión en torno a la vida como el criterio político supremo, la que representa el punto de convergencia entre totalitarismo y democracia, toda vez que, en ambos casos, la *nuda vida* "pasa a ser a la vez el sujeto y el objeto del ordenamiento político y de sus conflictos, el lugar único tanto de la organización del poder estatal como de la emancipación de él" (Agamben 1995, 19).

Por ello, conforme a la interpretación agambeniana (1995), la soberanía se adjudica el poder de discernir sobre lo que está incluido o excluido del ordenamiento legal, como sobre la cuestión vital de lo que es vida y lo que no lo es. Por consiguiente, el soberano se encuentra en una situación paradójica: simultáneamente dentro y fuera del ordenamiento legal. No obstante, el trabajo del autor no se concentra exclusivamente en elucubraciones teóricas, sino que se encamina a la acción, en tanto que su propósito radica en develar los mecanismos teóricos y políticos que han posibilitado la disrupción de la forma de vida unitaria en términos de habitar y coexistir, junto a la premisa de la vida desnuda como objeto del poder soberano, a fin de señalar rutas de resistencia y transformación radical.

Es así como, al investigar la idea de que la norma es fundamental para el derecho, encontramos una afirmación que destaca la naturaleza excepcional de la norma, ya que su propósito original es prevalecer sobre las transgresiones que están inherentemente presentes en su existencia. Este planteamiento resalta la paradoja subyacente en la relación entre la norma y el derecho, la cual consiste en que la norma, como fundamento del derecho, a su vez, surge de una condición transgresora que desafía el ordenamiento legal.

En consecuencia, la norma no es una entidad estática y definitiva, sino que encarna un carácter dinámico y en constante evolución que se despliega en un ámbito de excepcionalidad. Y, por lo tanto, se concibe una relación inescindible entre la vida y el derecho, siendo que la excepción, en su calidad de caracterización de la norma, reafirma esta relación en su misma estructura. Pues, "el derecho no tiene por sí mismo ninguna existencia, pero su ser es la vida misma de los hombres" (Agamben 1995, 42).

### **1.3 Derecho a la resistencia civil**

El estado de excepción, como manifestación de la necesidad, se nos presenta junto con la revolución y la instauración práctica de un orden constitucional como una disposición que,

aunque pueda considerarse "ilegal", se encuentra plenamente enmarcada dentro del ámbito "jurídico y constitucional". Esta disposición se materializa en la producción de nuevas normas o en la emergencia de un nuevo ordenamiento jurídico. En contraposición a la legalidad establecida, se encuentra el derecho a la resistencia consagrado en el Artículo 98 de la Constitución del Ecuador, el cual reconoce y legitima la resistencia como un derecho propio tanto de los individuos como de los colectivos. De esta manera, se establece un escenario en el que la resistencia se convierte en una respuesta legítima frente a un régimen de poder que ha perdido su legitimidad constitucional.

La posibilidad de que la necesidad pueda prevalecer sobre la ley surge de su propia naturaleza, pero se manifiesta en un contexto dominado por la falacia normativista de la obediencia a la ley y las nuevas formas de representatividad. Estos problemas plantean dificultades en la consolidación del estado de derecho. Si bien es cierto que la ley se ha convertido en la expresión más destacada y generalizada de la norma jurídica, se exagera cuando se pretende extender su dominio más allá de su ámbito propio. Existen normas que no pueden ser codificadas o cuya determinación solo es posible cuando se presenta la eventualidad para la cual deben aplicarse. Es en esos momentos cuando se recurre a la fuerza, cuando la autoridad falla en su función. La autoridad y la persuasión son incompatibles, ya que la segunda presupone igualdad y opera a través de un proceso argumentativo. Cuando se apelan a los argumentos, la autoridad se mantiene en un estado latente, en segundo plano. "Contra el orden igualitario de la persuasión se alza el orden autoritario, que siempre es jerárquico" (Arendt 2019, 273).

Es de esta manera que la resistencia se enfrenta al desafío de oponerse de manera extralegal y cuestionar la legitimidad del poder establecido. Es importante recordar que la resistencia colectiva es una respuesta reactiva para protegerse de un poder ilegítimo, incluso si éste llegara a través de vías electorales. En este contexto, el derecho a la resistencia se configura de manera independiente de las preferencias ético-políticas y de la autonomía moral con respecto al derecho y las instituciones. Es crucial establecer condiciones democráticas de igualdad en las cuales los actores sociales puedan tomar decisiones informadas a través de un debate inclusivo y no excluyente.

Este parámetro encuentra su plena realización en el ideal participativo, cuando, por ejemplo, se manifiesta una virtud cívica arraigada en la esencia misma de la libertad. Reconociendo nuestra naturaleza como seres políticos, la participación política se convierte en una expresión



intrínseca de nuestro ser, una manifestación de nuestra capacidad de deliberar, actuar y contribuir al bienestar común. En este sentido, la participación política no solo se erige como un derecho fundamental, sino como una dimensión vital de nuestra existencia en sociedad, donde la participación activa y comprometida se convierte en una fuerza transformadora capaz de moldear el destino colectivo, porque “somos libres sólo en la medida que ejercemos nuestra capacidad de deliberar sobre el bien común y participar en la vida pública de una ciudad o república libre” (Sandel 2008, 26).

Continuar con este enfoque participativo y garantizar la igualdad democrática requiere un constante esfuerzo por parte de la sociedad civil y las instituciones. Es imprescindible construir una cultura de diálogo y respeto mutuo, donde las diferencias sean reconocidas y las voces diversas sean escuchadas. De esta manera, se puede avanzar hacia un proceso de toma de decisiones inclusivo, que tenga en cuenta las preocupaciones y necesidades de todos los grupos sociales, especialmente aquellos históricamente excluidos, como las comunidades indígenas.

El estado de excepción y la resistencia extralegal plantean desafíos al estado de derecho y la consolidación democrática. Sin embargo, al reconocer la importancia de la autonomía del derecho a la resistencia y promover un debate inclusivo y participativo, es posible avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa. En última instancia, la legitimidad del poder radica en la capacidad de responder a las demandas y necesidades de la sociedad en su conjunto, garantizando la protección de las libertades fundamentales y promoviendo una verdadera igualdad democrática.

De esta manera, la protesta social desempeña un papel fundamental en la existencia y consolidación de sociedades democráticas, y está protegida por una amplia gama de derechos y libertades garantizados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tanto la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre como la Convención Americana de Derechos Humanos salvaguardan y respaldan estos derechos.

Por ello y en efecto, los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación aseguran y protegen diversas formas, tanto individuales como colectivas, de expresar públicamente opiniones, disentir, demandar el cumplimiento de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, y afirmar la identidad de grupos históricamente marginados. La protesta social también desempeña un papel central en la defensa de la democracia y los derechos humanos. De acuerdo con los instrumentos del sistema

interamericano, el ejercicio conjunto de estos derechos fundamentales permite el pleno desarrollo del juego democrático.

#### **1.4 Marco analítico de diseño de políticas: Efectos de la excepción en la gobernabilidad y los controles democráticos**

El pensamiento occidental ha evolucionado de manera asociativa, lo cual ha impulsado constantes avances en la formulación de teorías en el ámbito del desarrollo de políticas públicas. Asimismo, cada día los problemas públicos se han vuelto aún más desafiantes para los tomadores de decisión. En este sentido, a medida que han aumentado los desafíos y retos para los hacedores de políticas, al mismo tiempo, han surgido herramientas, tanto teóricas como metodológicas, para abordarlos. En tal contexto, el diseño de políticas públicas cobra alta relevancia, pues “determina qué políticas pueden considerarse apropiadas y qué instrumentos pueden ser oportunos para implementar cada política” (Peters 2019).

Además, el diseño es aún más relevante para esta investigación, en cuanto permite ver cómo se operacionaliza de forma más concreta el ejercicio gubernamental en el marco del estado de excepción, ya que permite rastrear los recursos e instrumentos movilizados por el gobierno. Lo interesante para el diseño de políticas es analizar el ejercicio gubernamental, lo cual es fundamental para evaluar el impacto de las medidas tomadas por el gobierno. El diseño, al proporcionar una estructura analítica y un enfoque metodológico sólido, permite una evaluación detallada de la composición y efectividad de las políticas y medidas implementadas durante el estado de excepción. Porque es cierto, el diseño puede ser visto como una actividad encaminada a la resolución de problemas (Howlett 2019).

En esta línea, el diseño también permite la identificación de posibles brechas o debilidades en la implementación de las políticas gubernamentales, lo que facilita la identificación de áreas que requieren mejoras o ajustes. Al comprender mejor cómo se operacionaliza el ejercicio gubernamental en el marco del estado de excepción, es posible desarrollar una mejor comprensión de las implicaciones políticas y sociales de las medidas tomadas por el gobierno durante ese período.

La implicación de Howlett (2011) resulta pertinente, en cuanto sostiene que los diseños de políticas dependen en gran medida del contexto. Así, como lo analiza Hernández (2019) Howlett propone una tipología de cuatro modos de gobernanza que delimitan la conducta de los gobiernos con respecto a las políticas públicas. Según esta teoría, los modos de gobernanza condicionan las preferencias y los instrumentos que deben utilizarse. En otras

palabras, para que un diseño de políticas sea eficaz, este debe estar en sintonía con los modos de gobernanza existentes. Esta proposición resulta atractiva, ya que permite guiar y evaluar el ejercicio del diseño a través de la selección de un modo de gobernanza, lo que permite simplificar varios problemas inherentes a la acción pública.

Cabe destacar que, si bien la tipología propuesta por Howlett ofrece una valiosa herramienta analítica, su aplicación no debe ser entendida como un proceso lineal, simplista y mecánico. La relación entre los modos de gobernanza y los diseños de políticas es dinámica y compleja, y está influenciada por diversos factores contextuales y contingentes. De esta manera, es necesario reconocer que la selección de un modo de gobernanza no es un proceso aislado, sino que está en constante diálogo con otros elementos del contexto político e institucional, como las coaliciones políticas, la capacidad estatal, los marcos regulatorios y los intereses y demandas de los actores involucrados (Howlett, 2011).

En este sentido, los diseñadores de políticas deben ser capaces de desarrollar un conocimiento profundo y contextualizado de los desafíos y oportunidades que enfrentan, y de articular soluciones adecuadas y flexibles a los problemas públicos. De esta manera, la problemática que aborda esta investigación se puede comprender a través del estudio de los controles democráticos. Estos resultan importantes porque son mecanismos que garantizan la transparencia, la legalidad y la legitimidad en el ejercicio del poder por parte del Estado. Estos controles dependen tanto de la restricción del ejercicio del poder político y administrativo como de la movilización de la participación ciudadana.

Los controles democráticos son entendidos como mecanismos de control que se basan en la participación de la ciudadanía y el poder institucional para garantizar la transparencia y la responsabilidad de los actores políticos y administrativos. Estos controles pueden ser verticales (electorales o no electorales) u horizontales (políticos o administrativos) (Fontaine y Gurza 2019). Su eficacia está determinada por el grado en que logran minimizar el abuso y discrecionalidad del poder ejecutivo. Su análisis ayuda a identificar los déficits de institucionalización de los controles democráticos y a comprender la interacción entre los mecanismos de control. Esto puede ayudar a identificar las combinaciones virtuosas o viciosas de diferentes mecanismos de control para determinar en qué circunstancias el control democrático resulta efectivo.

Pero como se ha mencionado, el estado de excepción es una situación en la que se suspenden temporalmente las garantías y derechos constitucionales en un país, y se otorgan poderes

extraordinarios al gobierno para hacer frente a una crisis o emergencia. En este contexto, el análisis de los controles democráticos es importante porque estos mecanismos son fundamentales para garantizar que el estado de excepción se aplique de manera limitada y controlada, y que se respeten los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía.

Asimismo, el control democrático es relevante para verificar ex ante que las justificaciones utilizadas para declarar el estado de excepción por parte del gobierno son válidas y legítimas. Esto implica que se deben establecer mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para asegurar que el poder no sea utilizado de manera arbitraria o coercitiva. De esta manera, se fortalece la confianza en las instituciones democráticas y se evita que el estado de excepción se convierta en una herramienta de políticas de consolidación de poder o vulneración de derechos.

Recordemos, además, que, en el caso del estado de excepción, estos controles pueden incluir la supervisión judicial, la rendición de cuentas por parte del gobierno, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la vigilancia de los derechos humanos. Por lo tanto, el análisis de los controles democráticos es relevante para evaluar la efectividad y la legitimidad del estado de excepción, y para garantizar que se respeten los principios democráticos y los derechos humanos durante su aplicación.

Es importante observar ahora la diferencia entre los distintos tipos de controles, a partir del esquema teórico de Fontaine y Gurza (2019). El control vertical electoral se refiere a la participación ciudadana en la supervisión del poder político y administrativo a través del voto. Los ciudadanos eligen a sus representantes y, de esta manera, pueden influir en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas del gobierno. El control vertical no electoral se refiere a la capacidad de los ciudadanos para expresar sus inconformidades y ejercer presión sobre el gobierno para que respete sus derechos y libertades fundamentales. Incluye la movilización social y la vigilancia de la prensa y la sociedad civil. El control horizontal político se refiere a la supervisión y limitación del poder político y administrativo por parte de los poderes legislativo y judicial. Se basa en la separación de poderes y en la autonomía de cada uno de ellos. El control horizontal administrativo se refiere a la supervisión y limitación del poder administrativo por parte de agencias independientes y especializadas. Estas agencias tienen la tarea de supervisar y regular el funcionamiento de los servicios públicos y de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.

**Tabla 1.1. Tipología de los controles democráticos**

		Coerción hacia los actores estatales	
		+	-
Inclusión de actores no-estatales	+	Verticales electorales	Verticales no electorales
	-	Horizontales Políticos	Horizontales administrativos

*Fuente:* Propuesta de la tipología de los controles democráticos del texto de Fontaine y Gurza (2019).

Ahora bien, durante un estado de excepción, los controles democráticos en mayor riesgo de ser afectados son aquellos que garantizan la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la ciudadanía. En este sentido, tanto los controles verticales como los horizontales pueden verse afectados. En el caso de los controles verticales electorales, el estado de excepción puede limitar la participación ciudadana en procesos de elección popular, lo que puede llevar a la violación de los derechos humanos y las libertades civiles y políticas fundamentales de la ciudadanía.

Otro aspecto importante es que la declaración de estados de emergencia conlleva consigo el riesgo de intensificar la erosión democrática en una sociedad. Es válido recordar, que los estados de excepción otorgan a los líderes el poder de eludir los controles y equilibrios democráticos para hacer frente a amenazas existenciales. Sin embargo, esto puede conducir a la erosión de las instituciones democráticas mientras se mantiene la apariencia de legitimidad constitucional (Luhmann y Rooney 2020).

Además, los estados de excepción pueden ser utilizados por los líderes para socavar el gobierno democrático y expandir su poder al reducir los costos asociados con tales acciones. Es importante tomar en cuenta el papel dual de los estados de emergencia en su relación con la autocratización, ya que pueden tener una conexión indirecta con el declive democrático al señalar la inseguridad del estado, pero también un efecto directo en dichos procesos al proporcionar oportunidades políticas para cambios que el líder de otra manera no podría realizar. En ello radica la importancia de las relaciones de rendición de cuentas y una administración pública moderna para limitar el acceso de los titulares a los recursos estatales y restringir el poder de los funcionarios electos en las democracias.

Ahora, en cuanto a los controles verticales no electorales como la movilización y la veeduría social, el estado de excepción puede limitar la capacidad de los ciudadanos para expresar sus inconformidades y ejercer presión sobre el gobierno para que respete sus derechos y libertades fundamentales. Esta afección se puede ver intensificada durante la declaración de un estado de excepción directamente por la aplicación de restricciones a los derechos de asociación, reunión y manifestación. Por otro lado, en el caso de los controles horizontales políticos y administrativos, el estado de excepción puede limitar la capacidad de los poderes legislativo y judicial, así como de las agencias de control independiente, para supervisar y limitar el ejercicio del poder político y administrativo. Un ejemplo de ello es la facultad ampliada de aprobar decretos ejecutivos o el uso de mecanismos excepcionales de contratación pública.

De igual manera, fundamentalmente, respecto a la consideración de autores como Guillermo O'Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988), es necesario, atender brevemente en este apartado el prisma de criterios que giran en torno a la noción de la gobernabilidad. En este marco, se entiende por gobernabilidad al estado de un país que, por un lado, impide la regresión autoritaria y, por otro, permite avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas (O'Donnell 1979).

Siguiendo este criterio, como lo establece Manuel Alcántara (1995), la gobernabilidad se conforma mediante una intrincada relación entre dos elementos interdependientes, cuya presencia es esencial para la consolidación del régimen político. En primer término, encontramos la legitimidad, entendida como la creencia de la ciudadanía en la superioridad de las instituciones existentes sobre otras alternativas, lo que permite que el gobierno exija la obediencia ciudadana. En segundo lugar, la eficacia, que se manifiesta en la capacidad del régimen para encontrar soluciones a los problemas que se presentan, tanto en lo que respecta a la adecuación de las políticas diseñadas para minimizar el conflicto, fomentar la redistribución de la riqueza y propiciar su aumento, como en su capacidad operativa para implementarlas sin obstáculos ni disfunciones. Cabe destacar que estos elementos no se ubican en un orden de prelación, sino que se relacionan en una trama de interdependencias, conformando así la compleja realidad de la gobernabilidad.

Así, podemos observar un doble papel de la gobernabilidad, por un lado, existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se amplían los derechos y oportunidades de las personas. Esta definición es importante para la comprensión de la noción de los estados de excepción puesto que estos estados representan un desafío a la

governabilidad en ambos sentidos. Por un lado, pueden justificar y llevar a cabo acciones autoritarias por parte del Estado, y por otro, pueden limitar los derechos y oportunidades de la ciudadanía. En este sentido, la investigación sobre la gobernabilidad y los estados de excepción es crucial para comprender cómo dentro de las crisis políticas se puede afectar tanto el desempeño económico-social, como a los derechos y a las libertades individuales. Por lo tanto, es fundamental prestar atención a las medidas tomadas durante los estados de excepción para asegurar que se respeten los derechos humanos y se evite la regresión autoritaria.

### **1.5 Implementación, coordinación intersectorial y evaluación de políticas en el marco de un estado de excepción**

La implementación, la coordinación intersectorial y la evaluación de políticas públicas son áreas de investigación pertinentes para analizar los estados de excepción debido a su importancia en la formulación y ejecución de acciones gubernamentales que buscan abordar problemas sociales, económicos o políticos complejos. Estas investigaciones permiten comprender cómo se llevan a cabo las políticas, qué impacto tienen en la sociedad y cómo se pueden mejorar para lograr resultados más efectivos.

El estudio de la implementación de políticas públicas implica analizar cómo se traducen las decisiones políticas en acciones concretas. Esto implica examinar los procesos, mecanismos y actores involucrados en la ejecución de las políticas, así como identificar los obstáculos y desafíos que surgen durante este proceso. La evaluación de políticas públicas, por su parte, implica examinar el impacto y los resultados de las políticas implementadas. Esto se traduce en medir el grado en que se lograron los objetivos previstos, evaluar los efectos positivos y negativos de las políticas y analizar su eficiencia y eficacia.

Recordemos además que, la implementación y la evaluación de políticas públicas adquieren una relevancia aún mayor en el marco de un estado de excepción. En primer lugar, la investigación sobre la implementación de políticas públicas en un estado de excepción permite analizar cómo se aplican las medidas extraordinarias y cómo afectan a la vida de los ciudadanos. Esto implica examinar los procesos de toma de decisiones, la adopción de medidas de emergencia y su implementación en la práctica. Al comprender cómo se implementan estas políticas, es posible evaluar su legitimidad y eficacia.

En segundo lugar, la evaluación de políticas públicas en un estado de excepción es esencial para analizar el impacto de las medidas adoptadas. Esto implica evaluar si las políticas han

logrado abordar la crisis de manera efectiva y si han logrado los resultados esperados.

Además, se deben examinar los posibles efectos secundarios, como restricciones indebidas a los derechos humanos o un deterioro de las instituciones democráticas. La evaluación proporciona información valiosa para tomar decisiones informadas sobre la continuidad, modificación o finalización de las políticas implementadas durante el estado de excepción.

En tercer lugar, la investigación en este campo permite examinar la rendición de cuentas y la transparencia en la implementación de políticas públicas en un estado de excepción. Es fundamental analizar si los gobiernos rinden cuentas de sus acciones y si hay mecanismos de control que aseguren la transparencia en el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones. Por último, respecto a la coordinación intersectorial, esta se vuelve crucial al analizar el quiebre y el debilitamiento de las trayectorias comunes de políticas durante un estado de excepción. En estos períodos de crisis, es común que se requieran respuestas rápidas y efectivas que aborden múltiples dimensiones del problema. La coordinación intersectorial implica la colaboración y cooperación entre diferentes sectores y agencias gubernamentales, así como con actores de la sociedad civil y el sector privado.

Partiendo de esta última idea, en la actualidad nos encontramos ante una frecuente apelación a la intersectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales, presentándose incluso como “la promesa de cambio en la gestión destinada a alcanzar objetivos de transformación social” (Cunill-Grau 2014). No obstante, con frecuencia se observa una falta de problematización y un uso excesivamente generalizado de este concepto, lo que diluye la preocupación por comprender cómo se construye y cuál es su valor real en la consecución de resultados sociales. En este sentido, resulta crucial delimitar en este análisis la comprensión de las particularidades de la acción conjunta entre diversos sectores gubernamentales, con el fin de comprender las acciones derivadas de la implementación de políticas gubernamentales.

Específicamente, el objetivo radica en desentrañar la compleja red de conceptos que giran en torno a la intersectorialidad en el flujo de las políticas, prestando especial atención a la evaluación de la pérdida del papel de la ciudadanía en su participación cívica y política cuando se invocan medidas excepcionales como los estados de excepción. De esta manera, se busca arrojar luz sobre los entramados y dinámicas que afectan la ciudadanía en estos contextos, así como promover una reflexión crítica que permita rescatar y fortalecer su participación en la toma de decisiones que configuran su realidad social y política.



Es preciso partir reconociendo que el término “sectorial” alberga distintos significados, y de manera consecuente, la noción de intersectorialidad también presenta múltiples facetas. En primer lugar, se hace referencia a lógicas de acción colectiva que diferencian entre el sector “público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil y las comunidades” (Cunill-Grau 2014). En este sentido, la intersectorialidad abarca las relaciones entre dichos sectores y aborda el estudio de las diversas modalidades de asociación público-privada. Por otra parte, el concepto de “sector” se vincula más bien a las especialidades del conocimiento que se manifiestan en la estructura gubernamental a través de la organización funcional por sectores, como la educación, la salud, la agricultura, entre otros. En este caso, la intersectorialidad se refiere principalmente a las relaciones entre los diferentes sectores gubernamentales, estableciendo puentes y espacios de colaboración.

Cuando nos referimos a la intersectorialidad como la relación entre diferentes sectores gubernamentales, se produce un cambio en el enfoque. Ya no se trata exclusivamente de mejorar el rendimiento en la prestación de servicios públicos. Aunque el rendimiento puede seguir siendo un aspecto relevante, la perspectiva se amplía y se dirige de manera explícita hacia la solución del problema que se pretende abordar. Se reconoce que, si el problema es de naturaleza multifactorial, la integración sectorial puede mejorar su enfoque integral. Esto implica que la búsqueda de una aproximación integral al abordaje de una problemática o situación social específica pone en el centro de atención la cuestión de la relación entre los distintos sectores gubernamentales, incluyendo la participación de la sociedad civil y su rol fundamental cuando se implementan medidas excepcionales.

La intersectorialidad, concebida desde esta última perspectiva, implica que diferentes sectores gubernamentales no solo proporcionen servicios individuales a un público específico, sino que trabajen de manera coordinada para abordar las necesidades sociales o prevenir problemas que tienen causas complejas, diversas e interrelacionadas en su origen. Sin embargo, se parte del supuesto de que las disposiciones de emergencia a menudo otorgan al ejecutivo la capacidad de hacer declaraciones de política que inmediatamente se convierten en ley, alterando drásticamente el panorama político al otorgar al ejecutivo una amplia capacidad sobre el uso del monopolio legítimo de la fuerza, lo que podría llevar a acciones no democráticas durante un período sustancial de tiempo; lo que se podría traducir en un detrimento de la capacidad coordinadora de las demás instancias del aparato institucional de estado.

Recordemos que, en lo concerniente a las modalidades de acción, la gran mayoría de los mecanismos de coordinación intersectorial ha incorporado una fase preliminar de trabajo en la cual se busca definir, de forma consensuada, una visión holística, objetivos claros, estrategias y tareas compartidas, así como los sectores y los actores encargados de llevarlos a cabo. En ciertos casos, las responsabilidades de cada sector o entidad participante se encuentran plasmadas en acuerdos formales de coordinación intersectorial. De manera recurrente, los procesos de coordinación y planificación intersectorial se replican en los ámbitos subnacionales (provincias, estados, departamentos) y locales (municipios).

Esta coordinación "vertical" entre los niveles nacional, subnacional y local se mantiene mediante comunicaciones, consultas, programas de formación, fortalecimiento de capacidades y visitas in situ realizadas por los representantes del equipo de coordinación nacional. Sin embargo, durante un estado de excepción la capacidad del ejecutivo podría opacar el funcionamiento institucional normal, incluyendo la coordinación intersectorial entre los niveles nacional, subnacional y local. Por lo que, en tiempos de crisis, la toma de decisiones puede volverse más centralizada y las comunicaciones y consultas entre los diferentes niveles de gobierno pueden disminuir. Y esto se puede traducir, en el debilitamiento de la participación y la cooperación de los actores no estatales en la formulación e implementación de políticas públicas.

Es por ello, por lo que resulta crucial entrever el contenido y los resultados de las disposiciones durante el estado de emergencia, destacando especialmente las consecuencias de aumentar sustancialmente el poder del ejecutivo. Recordemos que a menudo hay pocas limitaciones en la capacidad del ejecutivo para declarar una emergencia, lo cual plantea una serie de desafíos para los principios democráticos y el equilibrio de poderes.

Es así, por lo que, la falta de restricciones y contrapesos efectivos puede dar lugar a una concentración desproporcionada de poder en manos del ejecutivo. Durante los estados de emergencia, el ejecutivo puede asumir decisiones unilaterales, sin la necesaria supervisión y rendición de cuentas. Esta falta de control institucional y mecanismos de contrapeso debilita los fundamentos de la democracia al permitir la toma de decisiones unidireccional y sin la debida participación de otros poderes del Estado.

Asimismo, la falta de límites claros y salvaguardias adecuadas puede propiciar la violación de los derechos humanos, la persecución de opositores políticos y la represión de la libertad de expresión y la participación ciudadana. Estos abusos pueden tener un impacto duradero en la

sociedad, erosionando los pilares fundamentales de una democracia saludable y socavando la confianza en las instituciones estatales.

En este marco, la concentración de poder en el ejecutivo puede generar un desequilibrio en la coordinación intersectorial, ya que las decisiones y directrices pueden ser impuestas de manera unilateral sin una verdadera consulta o inclusión de los demás sectores involucrados. Esto puede generar una falta de confianza y colaboración entre los actores, lo que a su vez dificulta la coordinación efectiva y la implementación de políticas adecuadas para abordar la crisis. Este formato de acción por parte del gobierno central rompe con la interacción y colaboración entre el gobierno y los actores no-estatales.

Además, la falta de una coordinación intersectorial sólida puede llevar a una planificación y respuesta ineficiente ante la emergencia. La falta de comunicación y colaboración entre los diferentes actores del gobierno puede resultar en enfoques fragmentados y descoordinados, lo que debilita la efectividad del diseño de políticas y las medidas implementadas. Esto puede conducir a generar confusión, duplicación de esfuerzos y la falta de una respuesta integral y coherente ante la crisis.

En este contexto, es esencial que, a pesar de las limitaciones impuestas por el estado de excepción, se mantenga algún grado de coordinación intersectorial. Esto puede lograrse a través de la adaptación de las modalidades de comunicación y consulta, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la creación de canales alternativos de diálogo entre los diferentes actores involucrados. La coordinación intersectorial durante un estado de excepción sigue siendo crucial para garantizar una respuesta integral y efectiva a la crisis, así como para salvaguardar los derechos y la participación de todos los sectores de la sociedad

Bajo este prisma de ideas, es crucial destacar que aún estamos lejos de alcanzar una práctica normalizada y una verdadera cultura de evaluación en la implementación de políticas y prácticas gubernamentales. Este campo aún emergente de la evaluación de programas y políticas públicas requiere un mayor desarrollo tanto a nivel académico como profesional. En los últimos años, se ha ido reconociendo de manera gradual y creciente el carácter político de la evaluación. En algunos casos, se considera que la política y la evaluación son dos realidades distintas pero interrelacionadas. La evaluación debe responder al contexto político y, a su vez, ser una herramienta que permita ejercer control sobre él. La evaluación en sí misma es un acto político.

En este sentido, la evaluación se entiende, en su sentido más elemental, como el proceso sistemático de recopilación y análisis de información que nos permite emitir juicios también sistemáticos sobre el mérito y el valor de los programas evaluados. No obstante, la evaluación no se lleva a cabo de forma abstracta, sino que tiene un propósito claro de mejorar los programas y políticas evaluadas, rendir cuentas y responsabilidades, y proporcionar ejemplos o ilustraciones para futuras acciones. En otras palabras, la información generada por la evaluación tiene la intención de ser utilizada para dichos fines. Por lo tanto, se puede afirmar que el carácter aplicado y práctico de la evaluación, hace indispensable incluir en su propia definición su razón de ser o sus funciones.

Stufflebeam y Shinkfield (1987, 23) identifican tres funciones que dependen del propósito que se le dé a la evaluación: perfeccionamiento o mejora, rendición de cuentas o responsabilidad, y ejemplificación o ilustración para acciones futuras. Estas tres funciones son fundamentales en sus diversas variantes. En este estudio, es crucial centrarse en el aspecto de la rendición de cuentas, ya que su análisis nos permite comprender cómo la falta de responsabilidad gubernamental al aplicar medidas excepcionales sujetas a menores restricciones afecta al diseño de las políticas y socava la legitimidad de las decisiones y acciones gubernamentales.

La rendición de cuentas es un componente esencial de la evaluación, ya que implica la transparencia y la obligación de los responsables de los programas y políticas de justificar y explicar sus acciones ante la sociedad y los actores involucrados. Sin una rendición de cuentas efectiva, se crea un vacío en la toma de decisiones y se debilita la confianza en las instituciones y en el propio proceso democrático. Es necesario destacar que la falta de responsabilidad puede llevar a un diseño inadecuado de políticas públicas, donde se priorizan intereses particulares en lugar del bien común. La evaluación, como herramienta de rendición de cuentas, permite analizar de manera crítica los resultados y efectos de las políticas implementadas, identificar posibles desviaciones y proponer ajustes necesarios para mejorar su eficacia y eficiencia.

Además, la función de ejemplificación o iluminación para acciones futuras es igualmente relevante. A través de la evaluación, se generan lecciones aprendidas y se obtienen conocimientos que pueden guiar la toma de decisiones en futuros programas y políticas. La experiencia acumulada y los resultados obtenidos brindan información valiosa para evitar errores pasados, replicar buenas prácticas y promover la innovación en la gestión pública.

Porque es cierto, la evaluación cumple un papel fundamental como instrumento que permite, en los diferentes niveles de responsabilidad, rendir cuentas en el sentido más amplio del término. En el contexto de los programas y políticas públicas, esto adquiere una importancia aún mayor, ya que la rendición de cuentas debe ser un pilar fundamental del sistema democrático. Es crucial que el rendimiento de cuentas se extienda a diversos niveles, incluyendo de manera destacada a la ciudadanía.

Los ciudadanos tienen el derecho de conocer no solo en qué se están utilizando los recursos públicos, sino también cómo se están asignando, gestionando y utilizando de manera idónea, eficaz y eficiente. Este aspecto cobra una relevancia especial en el ámbito de la investigación, donde la falta de una retroalimentación adecuada sobre la aplicación del estado de excepción ha minado la capacidad de intervención de diversos sectores de políticas.

### **1.6 Objetivos de política y mix de instrumentos en estados de excepción**

Los organismos internacionales de derechos humanos tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Derechos Humanos, han expresado sus consideraciones frente a las disposiciones de acción durante un estado de excepción, por ello, en el contexto de una situación de emergencia que justifica la declaración del estado de excepción, es fundamental establecer objetivos claros y precisos que estén alineados con las necesidades y desafíos específicos que se presentan, así como a la jurisdicción prevista por los organismos internacionales. Estos objetivos deben ser medibles, lo que permitirá una orientación clara en la formulación de las políticas públicas necesarias para abordar la crisis. Basándonos en esta premisa y en el estudio del diseño de políticas públicas, se pueden establecer los siguientes objetivos:

**Garantizar la seguridad y protección de la población:** El objetivo principal debe ser salvaguardar la integridad física y el bienestar de los ciudadanos en situación de emergencia. Esto implica implementar medidas efectivas para prevenir y controlar los riesgos y amenazas que se presenten, asegurando la seguridad tanto de las personas como de sus propiedades.

**Preservar el orden público y la estabilidad social:** Es importante establecer políticas que contribuyan a mantener la paz y el orden en la sociedad durante la situación de excepción. Esto implica el control adecuado de las manifestaciones y protestas, evitando la violencia y promoviendo el diálogo constructivo como medio para abordar las demandas y preocupaciones de la ciudadanía.

Garantizar el acceso a servicios esenciales: En momentos de crisis, es crucial asegurar que la población tenga acceso a servicios básicos como atención médica, suministro de alimentos, agua potable, energía y comunicaciones. Los objetivos de políticas públicas deben enfocarse en garantizar la continuidad y la calidad de estos servicios, incluso en situaciones adversas.

Promover la resiliencia y la recuperación: Es importante diseñar políticas que fortalezcan la capacidad de la sociedad y las comunidades para hacer frente a la crisis y facilitar su recuperación posterior. Esto implica brindar apoyo económico, social y psicológico a los afectados, promoviendo la reconstrucción de infraestructuras dañadas y fomentando la adaptación y la preparación para futuras emergencias.

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas: En momentos de estado de excepción, es crucial asegurar que las decisiones y acciones tomadas por el gobierno sean transparentes y estén sujetas a escrutinio público. Los objetivos de políticas deben incluir mecanismos que promuevan la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, asegurando que se respeten los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Estos objetivos, orientados a las necesidades y desafíos específicos de la situación de emergencia, servirán como guía para la formulación de políticas públicas efectivas que aborden de manera integral la crisis y contribuyan a la protección y el bienestar de la sociedad en su conjunto, sin embargo, el deterioro de los instrumentos de políticas en la práctica, cuando se suscitan abusos de las medidas excepcionales en su marco legal pueden tener un impacto significativo en cada uno de los objetivos mencionados anteriormente. A continuación, se explica cómo afectaría cada objetivo y después de desplegará la identificación del *mix* de instrumentos que refuerzan aún más esta afirmación.

Garantizar la seguridad y protección de la población: Si los instrumentos de políticas se deterioran o se utilizan de manera abusiva, es probable que se afecte la efectividad de las medidas de seguridad. Por ejemplo, si se restringe indiscriminadamente la libertad de expresión y se utilizan medidas represivas en lugar de enfoques preventivos y colaborativos, puede generarse un clima de desconfianza y tensión, lo que dificulta la identificación y el abordaje de riesgos y amenazas reales para la seguridad de la población.

Preservar el orden público y la estabilidad social: El deterioro de los instrumentos de políticas y el abuso de las medidas excepcionales pueden exacerbar los conflictos sociales y las tensiones dentro de la sociedad. Si se utilizan medidas represivas sin un enfoque integral y

respetando los derechos humanos, es probable que se agraven las divisiones y se generen situaciones de confrontación en lugar de promover el diálogo y la resolución pacífica de los problemas.

**Garantizar el acceso a servicios esenciales:** Si los instrumentos de políticas se deterioran o se abusa de las medidas excepcionales, puede afectarse el funcionamiento y la disponibilidad de los servicios esenciales. Por ejemplo, si se restringe el derecho a la movilidad sin justificación adecuada, podría dificultarse la distribución de suministros médicos o alimentos, o el acceso de la población a servicios de salud y otros servicios básicos.

**Promover la resiliencia y la recuperación:** Los abusos de las medidas excepcionales y el deterioro de los instrumentos de políticas pueden socavar la capacidad de recuperación de las comunidades y la sociedad en general. Si no se gestionan adecuadamente los recursos y se abusa del poder en situaciones de emergencia, es probable que se debilite la capacidad de las comunidades para recuperarse, reconstruir infraestructuras dañadas y enfrentar futuras crisis de manera más efectiva.

**Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas:** El deterioro de los instrumentos de políticas y los abusos de las medidas excepcionales en su marco legal pueden erosionar la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Si se limita el acceso a la información, se silencian las voces críticas y se violan los derechos humanos en nombre de la seguridad, se debilita la confianza ciudadana en las instituciones y se dificulta el escrutinio público necesario para asegurar que las decisiones y acciones tomadas sean legítimas y estén en beneficio de la sociedad.

A manera de síntesis, el deterioro de los instrumentos de políticas y los abusos de las medidas excepcionales pueden minar todos los objetivos de políticas públicas mencionados, afectando negativamente la seguridad y protección de la población, el orden público, el acceso a servicios esenciales, la resiliencia y la recuperación, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

## **2. Análisis del estado de excepción en el marco jurídico internacional**

La normativización del Estado de Derecho es un hecho que, en apariencia, implica el desarrollo de la vida institucional al son de la Constitución. No obstante, en no pocas ocasiones, se observan interrupciones en el ejercicio del poder estatal que llegan a menoscabar

los cimientos más sólidos de las instituciones. Y es en estos casos cuando se impone la necesidad de prever la excepción, es decir, esas circunstancias excepcionales a las que se ha aludido en la introducción que demandan la adopción de medidas igualmente excepcionales.

La excepcionalidad, en tanto que antípoda de todo lo que es ordinario o normal, no debe obnubilar: en la actualidad, la crisis es inherente al propio sistema. En este sentido, aunque el derecho de excepción está recogido en prácticamente todas las constituciones, y constituye una garantía frente a las situaciones de crisis, la evaluación de su uso debe ceñirse a un criterio robusto en consonancia con los principios internacionales.

El marco internacional de los derechos humanos establece que los estados de excepción deben ser regulados por la ley y estar sujetos a control judicial y parlamentario. Además, se exige que las medidas adoptadas sean proporcionales y necesarias para hacer frente a la situación de crisis y que se respeten los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, en la práctica, el control internacional de los estados de excepción ha sido insuficiente y no ha impedido la violación de los derechos humanos (Lührmann y Rooney 2020). Por ello, es necesario fortalecer los mecanismos de control internacional y garantizar que los estados de excepción se utilicen de manera excepcional y proporcional, respetando siempre los derechos humanos y el orden constitucional y democrático.

Dentro del marco internacional del derecho humanitario, existen tres principios fundamentales que deben ser respetados en la aplicación de los estados de excepción: legalidad, no discriminación y temporalidad. El principio de legalidad establece que los estados de excepción deben someterse bajo la regulación de la ley y que las medidas adoptadas deben ser proporcionales y necesarias para afrontar una situación de emergencia o crisis. Esto significa que no se pueden tomar medidas arbitrarias o que violen los derechos humanos fundamentales. El principio de no discriminación implica que las medidas adoptadas durante los estados de excepción no pueden ser discriminatorias en ningún sentido, ya sea por motivos de raza, género, religión, orientación sexual, entre otros. Por último, el principio de temporalidad establece que los estados de excepción deben ser temporales y estar limitados en el tiempo. Esto significa que las medidas que se adopten durante los estados de excepción deben estar sujetas a estándares de proporcionalidad y necesidad para hacer frente a la situación de crisis y que deben ser levantadas tan pronto como la situación de crisis haya sido superada.



Resulta relevante exponer esta trama de conceptos en su recorrido histórico. Con miras a edificar un orden internacional más justo, la preocupación mundial por la salvaguardia de los Derechos Humanos se reveló ya en 1945, cuando la carta de las Naciones Unidas encumbró este cometido en su cláusula fundacional. Desde ese momento, diversos instrumentos, de alcances y propósitos diversos, se han erigido en la constante empresa de armonizar y robustecer la protección y el reconocimiento de los derechos humanos. Bajo este propósito, la instauración de estados de excepción, en ningún caso, denota una libertad discrecional para actuar al margen de la ley y sin ningún tipo de supervisión; al contrario, en estas circunstancias, el Estado debe ser sujeto a rigurosos controles de legalidad constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, debiendo cumplir en su totalidad con los requerimientos normativos establecidos.

Con el advenimiento de la creación de los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa, se ha desplegado una amplia gama de herramientas concebidas con el fin de resguardar y proteger los derechos humanos en general. No obstante, esta internacionalización de los derechos humanos ha engendrado, paralelamente, la internacionalización de los estados de excepción.

Sin lugar a duda, estos instrumentos pueden permitir la suspensión de determinados derechos humanos en los supuestos legalmente establecidos; no obstante, se encuentra un conjunto de derechos "intangibles" o "inderogables", cuya privación está vetada en todo momento, derechos que son considerados por determinados sectores doctrinarios como normas imperativas o *ius cogens*<sup>4</sup> de derecho internacional.

En el conclave normativo que regula los derechos humanos, hay un conjunto de convenciones que no permiten ni prevén ningún tipo de suspensión de los derechos en ellas contenidos. Dentro de este conjunto, se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1987); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1969); la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1986); y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987) (Vértiz

---

<sup>4</sup> Las normas de *ius cogens*, también conocidas como normas imperativas o normas *jus cogens*, son aquellas normas de derecho internacional que son consideradas fundamentales para la comunidad internacional y que no pueden ser derogadas o modificadas por la voluntad de los Estados.

1997). Con la entrada en vigor de estas diversas convenciones internacionales sobre derechos humanos, se ha limitado y, en algunos casos, prohibido la facultad de los gobiernos de suspender el ejercicio de los derechos humanos regulados en los mismos.

Los instrumentos internacionales nos muestran una variedad de disposiciones relativas a la interpretación de tratados de derechos humanos en general, así como a estados de excepción en particular. Entre ellos se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica. Se deduce que cualquier interpretación debe considerar el principio *pro homine*<sup>5</sup> como criterio rector y básico, entendiendo que mientras la vigencia de los derechos humanos debe interpretarse de manera extensiva, las limitaciones, restricciones y suspensiones de estos derechos deberán ser interpretadas de manera restrictiva.

Como hemos visto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen una serie de obligaciones que los Estados miembros en ninguna circunstancia pueden suspender en un estado de excepción. Entre otros, se destacan el derecho a la integridad personal (Art. 7 PIDCP; Art. 5 CADH), el derecho a la vida (Art. 6 PIDCP; Art. 4 CADH); derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art. 18 PIDCP; Art. 12 CADH); y derechos políticos (Art. 23 CADH).

En el contexto ecuatoriano, la desnaturalización de los estados de excepción se ha convertido en una realidad cotidiana y preocupante. En efecto, cuando nos adentramos en el estudio de la situación de Ecuador, encontramos que no solo se presenta la desnaturalización de estos estados, sino que además se observan diversas formas y manifestaciones que constituyen una clara desviación del modelo pactado por el derecho internacional. En lugar de ser utilizados como una herramienta legítima y limitada para hacer frente a situaciones de emergencia, los estados de excepción en Ecuador han sido empleados de manera recurrente y prolongada, erosionando las bases democráticas y los derechos fundamentales de la población.

En añadidura a esta aclaración, se ha podido encontrar una cantidad considerable de aplicaciones de la figura del estado de excepción en el Ecuador, concretamente el Ecuador ha vivido unos cien estados de excepción en una década (LaRepública 2019). A ello se le puede sumar, que se han impuesto cuarenta y dos estados de excepción desde el año 2019 y en el

---

<sup>5</sup> El principio *pro homine*, también conocido como principio pro-persona, establece que las normas y tratados de derechos humanos deben interpretarse y aplicarse de la manera más favorable posible para garantizar la protección y promoción efectiva de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna.

último período gubernamental se han dado quince declaratorias (Expreso 2023). El recurrente uso de los estados de excepción en temas variopintos como el manejo de protestas suscitan un estólido intento por manejar situaciones de crisis, las cuales, y no en pocas ocasiones no ameritaban escenarios de intervención de las fuerzas armadas, lo que demuestra la incapacidad de manejar situaciones que demandan intervenciones adecuadas en consenso de la evaluación y aplicación de un apropiado análisis de diseño de políticas públicas.

Partiendo de la noción de que, sin importar el régimen de excepción que se permita, ello implica invariablemente un "cierto" sacrificio de los Derechos Humanos, se impone que dicho sacrificio sea el menor posible y se admita únicamente en situaciones completamente necesarias. La justificación del sacrificio de los Derechos Humanos descansa en la premisa de que, de no producirse tal sacrificio, la garantía de estos se vería en condiciones más precarias que las impuestas en los estados de excepción. Se estaría, de cierta manera, aplicando la teoría del mal menor.

Con cierta congoja, como una reflexión crítica acerca de la práctica efectiva de los estados de excepción es innegable constatar que, en gran medida, estos mecanismos son utilizados como pretexto para menoscabar los Derechos Humanos y someter a la población a un régimen de represión. Este hecho se encuentra estrechamente relacionado con la preocupante tendencia a la desvirtuación de la verdadera finalidad de esta figura jurídica excepcional, desnaturalizándose su esencia misma y desdibujándose la finalidad legítima que les otorga el ordenamiento jurídico internacional. El complejo de la desnaturalización, como manifestación de este fenómeno, muestra las peores perversiones que se derivan de una errónea interpretación de la finalidad que rige los estados de excepción.

### **3. Estudio de caso: La aplicación del estado de excepción en octubre de 2019 en Ecuador**

#### **3.1 Explicación del conflicto**

Las protestas de octubre de 2019 en Ecuador fueron un evento crucial en la historia reciente del país, ya que evidenciaron una serie de problemáticas y tensiones latentes en la sociedad ecuatoriana y su relación con el Estado. De forma concreta, el gobierno ecuatoriano declaró un estado de excepción para controlar y reprimir las protestas que se estaban llevando a cabo en el país. Estas protestas se originaron como respuesta a las medidas económicas impopulares anunciadas por el vicepresidente Otto Sonnenholzner el 27 de septiembre, que

incluían decisiones como la eliminación de los subsidios al combustible y la flexibilización de las regulaciones laborales.

Estas medidas provocaron una reacción inmediata de la sociedad civil, especialmente de los sindicatos, los estudiantes universitarios y los movimientos sociales, quienes se opusieron a lo que llamaron medidas neoliberales. Esto llevó a la declaración de un estado de excepción el 3 de octubre, que fue seguido por una huelga nacional indígena el 9 de octubre. Esta huelga fue seguida por una ola de protestas masivas en la mayoría de las provincias de la Sierra y la Amazonía ecuatoriana. Estas protestas se extendieron hasta el 13 de octubre, cuando el gobierno anunció que había superado la crisis, y el movimiento indígena estaba en condiciones de presentar el pliego de demandas y participar como igual en las negociaciones con el gobierno. Lo que condujo a la decisión de anunciar la desmovilización de las protestas.

Las protestas de octubre de 2019 en Ecuador fueron el resultado de una combinación de factores históricos y contemporáneos, incluyendo la desigualdad económica, la falta de representación política de los grupos marginados y las políticas gubernamentales percibidas como perjudiciales para los sectores más vulnerables de la población. Además, las políticas adoptadas por el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), que incluyeron recortes en los subsidios a los combustibles, la eliminación de ciertas protecciones laborales y la adopción de políticas fiscales restrictivas, fueron vistas como perjudiciales para los sectores antes mencionados. La eliminación de los subsidios a los combustibles, en particular, fue un catalizador importante de las protestas de octubre de 2019, ya que resultó en un aumento significativo en los precios de los combustibles. Se trata de una medida que históricamente ha sido percibida como negativa por gran parte de la sociedad.

Durante los 11 días, el movimiento indígena lideró las principales acciones de protesta, comunicando sus demandas claramente al gobierno y a la sociedad. Estas demandas incluían el derecho a la autogestión en un régimen de autonomía territorial, el concepto de Sumak Kawsay<sup>6</sup> y la creación de alianzas transnacionales. Estas protestas también mostraron el racismo persistente en una parte considerable de la sociedad ecuatoriana, así como la falta de implementación del Estado Plurinacional que Ecuador debería ser según su Constitución. El movimiento indígena fue capaz de movilizar a más de 20.000 manifestantes el 9 de octubre, y aún más en los días siguientes (Altmann 2019).

---

<sup>6</sup> Sumak Kawsay es un concepto de origen kichwa que se refiere al buen vivir, una forma de vida basada en la armonía con la naturaleza y la comunidad.

Recordemos que, como parte del pliego de demandas, el hito principal fue el restablecimiento del precio de los combustibles. Su justificación está en el argumento del movimiento indígena, quienes aludían que la medida tendría un impacto desproporcionado en los sectores marginados, el sector campesino y las comunidades indígenas, que dependen en gran medida del transporte y la calefacción a base de combustibles fósiles. Por lo tanto, su principal demanda era el restablecimiento de los subsidios a los combustibles y el retorno a los precios anteriores al decreto ejecutivo. Sin embargo, es importante rescatar que la protesta también simbolizó la frustración generalizada de un sector del país sobre la política económica del gobierno.

Frente a los acontecimientos ocurridos, el expresidente Moreno, tomó la decisión de trasladar la sede del Gobierno a la ciudad de Guayaquil, desde donde emitió un enérgico mensaje afirmando que no retrocedería en su determinación de eliminar el subsidio a los combustibles y aplicar otras medidas económicas. En esta ocasión, acompañado del vicepresidente Otto Sonnenholzner, el ministro de Defensa Oswaldo Jarrín y altos mandos militares, el presidente responsabilizó al expresidente Rafael Correa y a sus seguidores de impulsar un intento de golpe de Estado, aprovechando la movilización del sector indígena.

Este pronunciamiento, realizado a través de una cadena nacional, generó un clima de polarización y confrontación en el país, dividiendo a la opinión pública y profundizando las tensiones políticas existentes. Además, la implicación de altos mandos militares en la situación política, presentes junto al presidente en este anuncio, planteó interrogantes sobre la separación entre la esfera civil y militar y sus posibles consecuencias para la institucionalidad democrática.

Durante estas protestas, se reportaron violaciones a los derechos humanos por parte de la policía, incluyendo el uso de gas lacrimógeno y disparos indiscriminados. Como lo señala Altmann, esto llevó a la muerte de 11 personas (entre ellas el presidente de una organización provincial de Cotopaxi) y a 1.340 heridos, según denunció la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) el 21 de octubre (2019). Además, hubo mucha desinformación y noticias falsas por parte de los medios de comunicación, que destacaron los actos de violencia y destrucción por parte de los manifestantes. En el transcurso de estos días, la situación fue agravándose, con la toma de edificios públicos, el cierre de carreteras y la interrupción de servicios básicos como el transporte y el suministro de agua.

El 13 de octubre, los representantes del movimiento indígena y del gobierno llevaron a cabo un diálogo transmitido en vivo por televisión, lo que llevó a la suspensión del decreto 883<sup>7</sup> y al compromiso de elaborar una versión mejorada y actualizada. Y en este sentido, la culminación del paro nacional tuvo lugar con la concordancia alcanzada entre el Gobierno y la representación indígena, la cual reivindicaba una interacción de carácter público y televisivo. Mediante este pacto, fue promulgado un nuevo edicto que invalidó de facto el Decreto Ejecutivo 883.

### **3.2 El diseño de las interacciones políticas: comprensión de las dinámicas del diseño en los estados de excepción**

La comprensión y el estudio detallado del diseño de políticas en momentos de emergencia son fundamentales para comprender cómo los estados de emergencia afectan los diseños de políticas durante períodos de normalidad institucional. Es crucial reconocer que los estados de emergencia no solo son episodios aislados y transitorios, sino que tienen un impacto duradero en la formulación y ejecución de políticas públicas en el largo plazo.

En primer lugar, como se ha señalado la declaración de un estado de emergencia implica la activación de mecanismos extraordinarios de toma de decisiones, que pueden incluir la concentración de poder en el ejecutivo, la suspensión de derechos y garantías constitucionales, y la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la crisis. Estas medidas excepcionales pueden tener un efecto transformador en el proceso de diseño de políticas, ya que se priorizan acciones inmediatas y de respuesta rápida sobre consideraciones de largo plazo y participación ciudadana.

Además, los estados de emergencia a menudo generan un clima de incertidumbre y ansiedad en la sociedad, lo que puede llevar a una mayor aceptación de políticas y medidas restrictivas en aras de la seguridad y estabilidad. Esta situación propicia un entorno predilecto para la adopción de políticas que podrían no haber sido respaldadas en circunstancias normales, lo que afecta directamente la calidad y legitimidad de los diseños de políticas en momentos de normalidad.

Por otro lado, los estados de emergencia pueden influir en la estructura institucional y en la dinámica de la toma de decisiones en el largo plazo. La centralización del poder en el

---

<sup>7</sup> El Decreto 883 es un decreto emitido por el expresidente Lenin Moreno el 2 de octubre de 2019, que elimina los subsidios de gasolina y Diesel.

ejecutivo durante un estado de emergencia puede dejar un legado de desequilibrio institucional, debilitando los mecanismos de control y contrapeso necesarios en una democracia. Esto puede afectar la capacidad de las instituciones para diseñar políticas de manera inclusiva y considerar una gama más amplia de intereses y perspectivas.

También, el análisis de estas interacciones políticas nos permite comprender por qué se eligen ciertos instrumentos de políticas sobre otros, cómo se adaptan a las necesidades y desafíos específicos de la crisis, y cómo se coordinan para lograr los objetivos deseados. Además, nos ayuda a evaluar la efectividad y la eficiencia de estos instrumentos en la respuesta a la emergencia, y a identificar posibles mejoras y lecciones aprendidas para futuras situaciones de crisis.

Es así como el diseño de políticas durante los estados de emergencia y su influencia en los períodos de normalidad institucional constituyen un campo de investigación crítico y complejo. Comprender cómo se integran y afectan mutuamente estos dos contextos es esencial para fortalecer la calidad de las políticas públicas y salvaguardar la democracia en tiempos de crisis. Un análisis riguroso y profundo de esta dinámica proporcionaría una base sólida para abordar los desafíos y dilemas planteados por los estados de emergencia en el diseño de políticas en el ámbito académico y práctico.

Es por ello, por lo que el análisis detallado de estas dinámicas nos permite comprender mejor cómo se toman las decisiones, cómo se diseñan e implementan las políticas, y cómo se coordina la respuesta ante la emergencia. Esto a su vez contribuye a mejorar la gobernanza y a fortalecer la capacidad de respuesta en situaciones de crisis. Este breve análisis nos permite ahora abordar una base sólida para explicar el *mix* de instrumentos de políticas utilizados durante el estado de excepción decretado en el marco de las protestas de octubre de 2019.

### **3.3 Análisis de los instrumentos**

Los instrumentos de políticas públicas “constituyen los recursos del Estado que están a disposición del gobierno para formular, implementar y evaluar una política” (Fontaine 2021, 27). El análisis de los instrumentos de políticas es importante porque permite identificar los recursos disponibles para el gobierno al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Esta información es fundamental para entender cómo se movilizan estos recursos y cómo afectan a la sociedad en términos de distribución de bienes y servicios. Además, el estudio de los instrumentos de políticas ayuda a entender cómo se relaciona el Estado con la sociedad, y

cómo se pueden fortalecer los controles democráticos para garantizar que las políticas públicas se implementen de manera efectiva.

Ahora bien, su estudio permite identificar posibles conflictos o complementariedades entre distintos sectores políticos, lo que a su vez permite mejorar la comprensión de cómo se movilizan los recursos y su identificación para la mejora de la gobernanza en general. Esto resulta crucial para abordar de manera efectiva problemas complejos y transversales que requieren de la acción conjunta de múltiples actores. Asimismo, este análisis puede proporcionar una base empírica para evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas implementadas, lo que resulta clave para la toma de decisiones informadas y para la mejora continua de las políticas públicas en el futuro. En última instancia, su estudio permite una mayor comprensión de cómo se gestiona el poder público y de cómo se pueden mejorar los procesos de gobernanza y participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Como se ha enunciado en la introducción, los instrumentos se pueden agrupar en cuatro tipos de recursos: la nodalidad o la información, la autoridad o la regulación, el tesoro o las finanzas y la organización. Adicionalmente, como lo menciona Fontaine siguiendo a Howlett (2021) la comprensión del funcionamiento de los instrumentos de política requiere una consideración cuidadosa de su doble dimensión: sustantiva y procedimental, en cada actividad del diseño de una política. La dimensión sustantiva de un instrumento se refiere a la afectación sobre la distribución de bienes y servicios por parte del Estado. En cambio, la dimensión procedimental de un instrumento incide en las relaciones entre el Estado y la sociedad y, por tanto, en la legitimidad y eficacia de la política. En función de los objetivos de este estudio, es importante priorizar la dimensión procedimental de los instrumentos de políticas.

De la misma manera, resulta pertinente establecer la importancia de cada tipo de recurso, así, como su función al momento de ser movilizados. Esto es importante, porque nos ayuda a comprender la interacción que mantiene cada instrumento al momento de evaluar la aplicación de una política pública, y en el caso del estado de excepción, su relevancia cobra aún mayor sentido, en cuanto permite identificar cómo se utilizan los recursos del Estado, y ver si estos se han utilizado de manera restrictiva o coercitiva, además que nos ayuda a observar cómo dentro de la dimensión procedimental se afecta a las relaciones entre el Estado y la sociedad.



Siguiendo con el modelo analizado por Fontaine (2021), se entiende que los instrumentos que guían la acción del Estado son de vital importancia para el diseño y ejecución de políticas públicas. En este sentido, los instrumentos de información poseen un papel preponderante en la toma de decisiones basadas en datos empíricos y en la divulgación de la información gubernamental, cuyo destinatario es la sociedad y el mercado. Por otro lado, los instrumentos de autoridad desempeñan una doble función, siendo ésta coercitiva y colaborativa. Además, inciden en la distribución de sanciones y exhortaciones para influir en las conductas individuales y colectivas, las cuales constituyen los pilares de su papel en la política pública.

En cambio, los instrumentos de tesoro llevan a cabo una función distributiva y retributiva que deriva del poder impositivo del Estado y su deber de proteger a la ciudadanía (Fontaine 2021). Por consiguiente, tales instrumentos se refieren tanto a los sistemas de obtención de recursos (a través de impuestos y similares), como a los mecanismos de producción de riqueza nacional por medio del modelo de crecimiento económico. Por último, los instrumentos de organización se refieren al papel que se desempeña en la política sectorial por parte de la administración central y descentralizada del Estado.

En este sentido, se hace evidente que la naturaleza de un instrumento, por sí sola, no puede considerarse responsable del éxito o fracaso de una política pública. Así, se hace menester considerar el *mix* de instrumentos, que ha de estar en consonancia con los objetivos planteados en la política pública, así como, con las capacidades institucionales del Estado. De este modo, los instrumentos de política deberán ser seleccionados y articulados en consonancia con los fines y posibilidades institucionales que se deseen alcanzar. Por ello, en este punto, es importante destacar el *mix* de instrumentos que serán evaluados y analizados en el contexto social, económico, político y cultural del marco de las protestas de octubre de 2019 en Ecuador (tabla 2.1).

**Tabla 2.1. Selección de los instrumentos de políticas**

<b>Tipo de recurso:</b>	<b>Nombre/denominación oficial del instrumento</b>	<b>Descripción general del instrumento</b>
<b>Información:</b>	Cadena Nacional emitida el martes 1 de octubre de 2019	Mediante una cadena nacional el expresidente Lenin Moreno presentó un proyecto económico que contenía medidas de flexibilización laboral, eliminación del subsidio a combustibles

		derivados del petróleo, la eliminación del anticipo del impuesto a la renta, la disminución de beneficios laborales a empleados del sector público, entre otras medidas.
	Cadena Nacional emitida el domingo 6 de octubre de 2019	Mediante una cadena nacional el exministro de seguridad Oswaldo Jarrín emitió declaraciones polémicas respecto al derecho a la autodefensa de las Fuerzas Armadas (FFAA).
	Cadena Nacional emitida el lunes 7 de octubre de 2019	Mediante una cadena nacional el expresidente Lenin Moreno anunció el traslado de la sede de gobierno a Guayaquil.
	Asamblea Nacional	Presentó el <i>Informe de los hechos relacionados con el paro nacional</i> , donde se encuentran procesos referentes a la censura de la información, durante el estado de excepción.
<b>Regulación:</b>	Constitución de la República del Ecuador	Documento jurídico que establece las normas y principios fundamentales para la organización del Estado. Revisar concretamente: <i>Art. 164 sobre los estados de excepción</i> y <i>Art.158 sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional</i> .
	Decreto ejecutivo 883	Es una medida, que estableció el alza del precio a los combustibles concretamente: gasolinas extra, ecopaís y diésel.
	Estado de excepción, previsto por el decreto Ejecutivo 884	Es una medida excepcional que puede decidirse en caso de suscitarse un escenario de peligro inminente resultante de graves infracciones del orden público o en caso de hechos que tengan, por su naturaleza y gravedad, el carácter de calamidad pública.
	Decreto Ejecutivo 888	Es una medida, que, entre otros, durante el estado excepción estableció restringir la libertad de tránsito y movilidad, en zonas aledañas a edificaciones e instalaciones estratégicas tales

		como edificios donde funcionan las sedes de las funciones del Estado.
	Ley de seguridad Pública del Estado	Normativa legal que tiene como objetivo establecer y regular las medidas de seguridad y protección del Estado y sus ciudadanos. Revisar concretamente: <i>Art. 28, Art.29, Art. 30, Art. 32, Y Art. 33 encontrados en el capítulo 1 y 2 sobre la disposición de los casos de estados de excepción.</i>
	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	Es una normativa que regula la esfera de la jurisdicción constitucional, persiguiendo el objetivo de asegurar de manera jurisdiccional los derechos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de derechos humanos y ambientales. Su propósito fundamental radica en salvaguardar la efectividad y la supremacía de la Constitución. Revisar concretamente: <i>Art. 119 y Art.123 sobre los objetivos y alcance del control constitucional de los estados de excepción.</i>
<b>Finanzas:</b>	Herramienta financiera: Retirada de subsidios al precio de los combustibles	Significó la liberación de los precios de la gasolina extra y el diésel.
	Costos de la movilización de las fuerzas armadas	Lenin Moreno en el decreto ejecutivo 884 manifestó que el Ministerio de Economía y Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, a lo cual: Se ordenó que, en todas las regiones del país, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional realicen labores destinadas a mantener la seguridad y evitar los eventos violentos.

<b>Organización:</b>	Presidencia de la república - Lenin Moreno	Presidente de la República del Ecuador en el periodo 2017-2021. Adoptó como medida de contención para las protestas la declaración del estado de excepción en todo el territorio nacional el 3 de octubre de 2019.
	Organizaciones Sociales: estudiantes, gremios de trabajadores, de empleados públicos, de artistas, de la academia, de indígenas, entre otros	Agrupaciones de individuos que se unen con un propósito en común para abordar y resolver problemas sociales, particularmente, protestar por las medidas establecidas por el gobierno en el decreto ejecutivo 833
	Defensoría del Pueblo	Promovió un informe, denunciando los abusos y supuestas violaciones a derechos humanos producidos durante el estado de excepción en el marco de las protestas de octubre de 2019.
	Puesto de Mandato Unificado	Este sitio físico representa el espacio donde se despliega la función de liderazgo, que se centraliza y pone en práctica con el propósito de coordinar las actividades operativas relacionadas con un incidente o acontecimiento específico.
	Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL), tomar en cuenta particularmente los cuerpos de seguridad del Estado: Fuerzas Armadas (FFAA) y Policía Nacional	Son aquellos que trabajan en instituciones gubernamentales, encargados de garantizar el cumplimiento de las leyes y el orden público en un país. También, son aquellos organismos que se dedican a proteger la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, mediante el uso de la fuerza cuando sea necesario y en el cumplimiento de la ley.

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la taxonomía de instrumentos de políticas de Hood (1986)

Ahora bien, resulta pertinente exponer con un mayor detalle cada recurso seleccionado, para que, de esta manera, podamos observar cómo interactúan entre sí. Asimismo, es importante entrever aquellos instrumentos que movilizan al resto, y que de cierta manera se sitúan en un

comportamiento jerárquico superior respecto a su relevancia para generar al resultado que se espera observar dentro del estudio de caso. En particular, se espera evidenciar que la declaración del estado de excepción actuó como un instrumento restrictivo de políticas, cuya activación permeó el rol de otras instancias de gobierno, lo que se tradujo en un debilitamiento de la gobernabilidad y el control democrático, sobre todo considerando que estas medidas no cumplieron con los principios de proporcionalidad y necesidad (OEA, CIDH 1999, párrafo 213).

Además, es fundamental tener en cuenta que, debido a la naturaleza de estas disposiciones, se deben aplicar criterios de interpretación restrictiva. Esto implica que el Estado tiene la responsabilidad de interpretarlas de manera que las medidas implementadas afecten en menor medida los derechos de las personas. La interpretación restrictiva busca salvaguardar los derechos y libertades individuales, evitando cualquier exceso o abuso en el ejercicio del poder estatal. Es un principio que refuerza la protección de los ciudadanos frente a posibles limitaciones indebidas de sus derechos fundamentales.

En este sentido, es necesario que el Estado actúe con prudencia y proporcionalidad al aplicar estas disposiciones, considerando cuidadosamente los derechos en juego y buscando alternativas menos intrusivas que aún permitan alcanzar los objetivos legítimos perseguidos. Se trata de encontrar un equilibrio entre las necesidades y los derechos de la sociedad, privilegiando siempre la protección de los derechos individuales y colectivos.

La interpretación restrictiva es un principio que garantiza el respeto a los derechos humanos y constituye una salvaguardia esencial en un Estado de derecho. En última instancia, busca evitar cualquier posible vulneración innecesaria de los derechos fundamentales y promover una sociedad justa y equitativa en la que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus libertades sin temor a un excesivo control o restricciones arbitrarias.

En la discusión sobre el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, el principio de necesidad sostiene que el Estado tiene el derecho de emplear medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para proteger el derecho a la vida y la integridad personal de todos los ciudadanos frente a situaciones de violencia o delitos. No obstante, otro principio igualmente importante en este debate es el de proporcionalidad, que exige que cualquier intervención estatal se realice con el fin de minimizar al máximo posible los daños y las lesiones que puedan resultar de la misma, garantizando una inmediata asistencia a las

personas afectadas y proporcionando información clara y precisa a sus familiares y allegados en el menor plazo posible (ONU 1990, principio 5 y 11).

De igual manera, resulta importante recoger lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) en el cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto al uso progresivo de la fuerza que debe tomar en consideración el Gobierno Nacional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso Zambrano Velez y otros vs Ecuador, determinó que “sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control” (Corte IDH 2007). Por ello, la obligación primordial del Estado es establecer acciones de prevención antes que acciones de represión. Porque, como lo ha señalado la Corte IDH “la fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida” (2007, párrafo 83).

A ello, se suma, además, que los Estados tienen la responsabilidad ineludible de tener en cuenta una serie de consideraciones cruciales al recurrir a las Fuerzas Armadas para gestionar la protesta social, los disturbios internos, la violencia interna, las situaciones excepcionales y la criminalidad común. Tal como se ha subrayado anteriormente, en el caso “Montero Aranguren y Otros” resulta imperativo comprender que la formación impartida a las Fuerzas Armadas esté diseñada con el propósito de enfrentar a un enemigo, y no para salvaguardar y controlar a la población civil, tarea que corresponde a las fuerzas policiales (Corte IDH, 2006).

Recordemos que la parte medular de la tarea de diseño de políticas públicas radica en la combinación de los fines que persigue una política con las concepciones que los diseñadores poseen en torno a los instrumentos o medios de acción que se adecúan a su consecución. Para aprehender las alternativas de instrumentos de política y el abanico de posibilidades que se revelan en cualquier instancia de diseño, es necesario comprender no solo los distintos tipos de herramientas disponibles, sino también cuál de esos subconjuntos más reducidos de instrumentos factibles, es juzgado por los especialistas como el más apto para emplear en un momento dado, en el marco de un contexto específico. En este sentido, se expondrá principalmente el modo cómo la declaratoria del estado de excepción recogido en decreto ejecutivo 884, así como, el del pronunciamiento del decreto ejecutivo 883, tuvieron un

impacto significativo en la movilización de los demás recursos seleccionados, en el marco de las protestas de octubre de 2019.

### **3.3.1 Instrumentos de información**

Empezando por los instrumentos de información, es importante señalar el concepto de instrumentos efectores, término que hace referencia a aquellos instrumentos que “sirven para comunicar a la sociedad y al mercado las decisiones del gobierno” (Fontaine 2021, 28).

Recordemos que los espacios de difusión muchas veces parten con el objetivo, de la exhortación de la disuasión moral del público receptor. Sin embargo, es menester que la naturaleza de estas medidas abarque la transmisión de la información de manera democrática a la población, es decir, que se administre la información pública en un formato sencillo de comprender para que las decisiones que adopta el gobierno no se generen en un espacio de manipulación de la opinión e intereses públicos.

En este marco, tras la cadena nacional emitida el martes 1 de octubre de 2019, en la cual se anuncia el retiro de los subsidios, el 3 de octubre se iniciaron las actividades como forma de protesta del gremio de transportistas. Sin embargo, como respuesta, mediante el Decreto Ejecutivo 884, el expresidente Moreno declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional. El problema transversal se debe a la falta de una comunicación previa del uso de este recurso por parte del ejecutivo, como a una consensuada valoración de su uso. Es decir, se omitió mantener el orden público mediante las instituciones ordinarias, tampoco se aplicaron las normas legales y constitucionales que ameritaban a ese escenario, y su divulgación a la población no se efectuó de manera efectiva, lo que, aunado a una precaria respuesta por parte del gobierno, avivó la movilización de otros sectores de la sociedad civil.

En un caso similar, se puede analizar lo sucedido en la Cadena Nacional emitida el lunes 7 de octubre de 2019. En la cual, entre otras cuestiones, principalmente se anunció el traslado de la sede de gobierno a Guayaquil. Sin embargo, lo característico de esta emisión fue el comentario emitido por el expresidente Moreno, “No hay texto” que reflejó la incapacidad suya de comunicar de forma eficiente a la ciudadanía las decisiones del Gobierno en un contexto delicado como el de las protestas de octubre. Esto género que la noticia difundida sea un oprobio para el gobernador. Las principales críticas vertidas ante este suceso responden a señalar la incompetencia del presidente en ofrecer ruedas de prensa que sirvan a la ciudadanía como un medio informativo de calidad durante los periodos de crisis.

Otro aspecto importante dentro de este criterio es lo establecido por la Asamblea Nacional del Ecuador (2019, 122) en su “Informe de los hechos relacionados con el paro nacional”, el cual hace mención del informe de “Wambra Medio Digital Comunitario”, se indica que el texto “En Cuenca se denuncia la acción de la Fuerza Pública durante las protestas” fue censurado y dado de baja sin explicación alguna. En respuesta, “Fundamedios” contactó a Fernando Larenas, gerente editorial de Medios Públicos, quien reconoció que la nota fue retirada en el marco del estado de excepción decretado por el expresidente Lenín Moreno (CEVJ 2019).

En este caso, la censura de la información se justificó bajo el argumento de la seguridad del Estado en el contexto del estado de excepción. Sin embargo, se observó que no existe un procedimiento establecido para determinar qué tipo de información es censurable, lo que deja la decisión en manos de la persona encargada del manejo de la información y, por lo tanto, vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre este aspecto, es importante mencionar que, dentro del el contexto del paro nacional, las declaraciones vertidas por el exministro de defensa Oswaldo Jarrin, respecto al derecho de a la autodefensa de las fuerzas armadas, fueron polémicas y controversiales. Este último mencionó en referencia a los protestantes que “no se provoque a la fuerza pública, no la desafíen, no hay que agredir a los militares” (El Comercio 2019). Estas expresiones, cargadas de autoritarismo y desprecio por los derechos civiles, han provocado un profundo sentimiento de indignación y rechazo en la sociedad civil. Aquellas fueron interpretadas como una clara amenaza represiva, propia de regímenes que atentan contra las libertades fundamentales y la pluralidad democrática. El hecho de que estas palabras emanen desde las más altas esferas del poder político genera una gran preocupación y pone en entredicho el compromiso del gobierno con el respeto a los derechos humanos y el pluralismo político.

Sobre este último punto, el 8 de octubre, a través de medios de comunicación digitales, se informó que un grupo de manifestantes con los rostros ocultos había ingresado al estacionamiento y por la entrada de emergencias del Hospital Eugenio Espejo en la ciudad de Quito. Este hecho provocó la intervención de las fuerzas militares y la Policía Nacional, quienes también recurrieron al uso de gas lacrimógeno para dispersar a los manifestantes tanto del hospital como de la Maternidad Isidro Ayora (Derechos y Justicia 2019). Es importante destacar que esta acción obstaculizó de manera significativa el trabajo humanitario realizado por el personal médico y de atención de salud en estos establecimientos.



### **3.3.2 Instrumentos de regulación**

Respecto a los instrumentos de regulación, como es bien sabido, todas las políticas públicas se inscriben en un marco legal. Estas medidas al cumplir con una función coercitiva pueden llegar a influenciar las conductas colectivas e individuales. Lo que vamos a observar respecto a los instrumentos es cómo su estilo de implementación ha sido susceptible de provocar resultados poco esperados y en este caso perjudiciales para el gobierno, y la población en general. Lo que vamos a comprender, es aquel error común que “en la práctica consiste en confiar demasiado en el poder de la ley para garantizar la implementación de una política” (Fontaine 2021, 31).

La ley, como elemento crucial del sistema normativo estatal, es una herramienta imperativa de coordinación. Esta controla la conducta individual como colectiva de los actores estatales y no estatales en los ámbitos económicos y sociales. Sin embargo, su capacidad y su legitimidad están limitadas por el alcance del Estado. Es menester que los instrumentos reguladores sean aceptados por la sociedad, puesto que es mediante esta aceptación que se logra el impulso de cambios acelerados y radicales mediante la coerción regulatoria, la cual solamente es posible cuando el gobierno detenta una gran legitimidad política.

Pero en el caso del establecimiento del decreto 883, era evidente que una medida que tradicionalmente ha suscitado un rechazo histórico por parte de la sociedad ecuatoriana iba a desencadenar en la espiral de consecuencias que devinieron de su aplicación. De esta manera, lo que asevera Fontaine cobra aún mayor relevancia “si el gobierno es débil desde el punto de vista político o económico, es poco probable que una medida impopular sea aceptada por la sociedad mediante una regulación de este tipo” (2021, 32). En otras palabras, la falta de consenso en la sociedad y la debilidad del gobierno para implementar una medida impopular, como lo fue el decreto 883, ha generado una serie de consecuencias negativas, tanto políticas como sociales, que se desencadenaron en el descontento generalizado y en una pérdida de legitimidad por parte del gobierno.

Resulta importante exponer de manera concreta la forma en que estos instrumentos entran en contravención de la propia jurisdicción local como del marco internacional analizado anteriormente. Es importante observar cómo la declaratoria del estado de excepción es una afrenta al propio sistema jurídico, y a los acuerdos multilaterales suscritos, como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Como lo establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 164, el presidente de la República podrá dictar

estado de excepción cuando exista un “caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (CRE 2008, Art. 164).

Sobre este análisis de los casos de emergencia, es posible distinguir dos categorías principales: aquellos que están vinculados a la violencia social y los que se relacionan con desastres naturales. En el primer caso, se trata de situaciones de tal magnitud que ponen en peligro la propia existencia del Estado, según lo establecido en el artículo 27.1 de la CADH. Esta disposición se refiere a la facultad de los Estados para actuar en casos de guerra, peligro público o emergencia que amenacen su independencia o seguridad. Es comprensible que, ante semejantes circunstancias, los canales institucionales regulares se vean rebasados y se requiera una respuesta excepcional. No obstante, resulta necesario señalar que la coyuntura del país entredicha dista de ajustarse a tal panorama.

Sin embargo, el fundamento para la declaratoria de dicho estado es a razón de las circunstancias de grave conmoción interna, pues se ha manifestado que la alteración del orden público por parte de las distintas formas de protestas a lo largo del país, provocaron circunstancias de virulenta conflictividad que alteraron la seguridad de la ciudadanía. Conviene recordar que en derecho público se reconoce una distinción fundamental entre la alteración del orden público y una conmoción interna de gravedad.

De esta forma, mantener la estabilidad del orden público es la principal tarea encomendada a la Policía Nacional, a diferencia de lo que acontece cuando nos enfrentamos a una alteración que sobrepasa los límites normales y afecta a los derechos fundamentales de las personas, en cuyo caso estamos ante una conmoción interna de gravedad que requiere la adopción de medidas excepcionales por parte del Estado. Es importante señalar que la paralización del tráfico y las manifestaciones ciudadanas no alcanzan, por sí solas, el nivel de gravedad suficiente para justificar la declaratoria de una conmoción interna de tal magnitud.

En esta línea resulta valioso observar los acápites del capítulo uno y dos sobre los casos de estados de excepción recogidos en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE). Particularmente, empezando por el Art. 28, este recoge que “el estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración (LSPE 2009). Respecto a la normativa, durante el marco de las protestas, se reflejó claramente una arbitrariedad respecto de su disposición, aquello fue exhibido en las acciones documentadas cometidas durante la represión por parte de las fuerzas de seguridad

en contra de las manifestaciones. Acciones que se pueden corroborar según el reporte de la Defensoría del Pueblo, cuyas observaciones han demarcado que “entre el 3 y el 13 de octubre de 2019, fueron detenidas 1,192 personas, 1,340 fueron heridas y ocho fallecieron en el contexto del estado de excepción (Amnistía Internacional 2019).

Aunado a esta aclaración, es importante observar lo recogido por el Artículo 29 de la LSPE, en la cual se determina que el “estado de excepción cumplirá con los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad establecidos en la Constitución. El Decreto será dictado en caso de estricta necesidad”. Sin embargo, como lo señala Amnistía Internacional, en Ecuador se observó numerosas instancias en las cuales las fuerzas de seguridad han empleado un nivel de fuerza desmedido, llevando a cabo detenciones arbitrarias e incluso incurriendo en actos de tortura y otras formas de maltrato hacia la población, incluyendo tanto a periodistas como a defensores de derechos humanos. Estas acciones han sido acompañadas por violentas incursiones en propiedades privadas. Asimismo, se ha registrado el uso indiscriminado de agentes químicos irritantes y proyectiles de perdigones contra manifestantes y universidades que brindaban asistencia humanitaria a la ciudadanía (Amnistía Internacional 2019).

Recordando ahora lo establecido en el Artículo 30 de la LSPE, dentro del cual se establece que “toda medida que se decreta durante el estado de excepción debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar, en función de la gravedad de los hechos objetivos, naturaleza y ámbito de aplicación.” Y que “no se podrán dictar medidas que atenten contra obligaciones internacionales asumidas por el Ecuador en tratados internacionales y de derechos humanos”. En este contexto, es válido mencionar que, en armonía con las disposiciones establecidas en el marco normativo internacional, la Constitución, en su artículo 165, establece de manera precisa los únicos derechos que pueden ser objeto de suspensión durante el estado de excepción. Estos derechos comprenden la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de asociación y reunión, y la libertad de información, en los términos que la propia Constitución establece. Y de esta manera, el Decreto Ejecutivo No. 884 ha suspendido exclusivamente los derechos de libertad de asociación y reunión, así como el derecho a la libertad de tránsito. Por ello, cualquier otra forma de suspensión adicional resultaría inconstitucional y constituiría una violación de los derechos humanos.

Es en este contexto, que resulta pertinente revisar lo establecido en el Artículo 32 y Artículo 33 de la LSPE, respectivamente el primero establece que “los casos previstos en la Constitución de la República para declarar el estado de excepción son: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.” y el segundo establece que “durante los estados de excepción, el abuso del poder, por cualquier agente o funcionario del Estado, debidamente comprobado será sancionado administrativa, civil y penalmente, y considerando los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.”

Bajo lo delineado en el último acápite, dentro del contexto ecuatoriano, era imprescindible llevar a cabo un examen minucioso y exhaustivo de la descripción y caracterización de la situación de "grave conmoción interna", en concordancia con los estándares internacionales que han sido establecidos por diversos organismos de derechos humanos. Este análisis detallado hubiera permitido una comprensión más profunda y precisa de dicha situación, así como una evaluación rigurosa de su alcance y efectos conforme a los parámetros internacionales vigentes.

A ello se suma que en relación al examen realizado por la Corte Constitucional acerca de la proporcionalidad en la movilización de las FFAA, resulta crucial recordar que los propios organismos especializados en derechos humanos han advertido de forma reiterada sobre la falta de capacitación adecuada de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas de control interno, y han señalado que su utilización constituye un recurso excesivo para supervisar y regular el ejercicio pacífico del derecho a la protesta pública. Esta constante advertencia por parte de los órganos especializados subraya la importancia de evaluar de manera rigurosa y precisa la idoneidad de emplear a las FFAA en dichos contextos, considerando los principios y estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Se puede advertir ahora lo recogido en los artículos 119 y 123 sobre los objetivos y alcance del control constitucional de los estados de excepción, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por su parte, el artículo 119 expresa que “el control constitucional de los estados de excepción tiene por objeto garantizar el disfrute pleno de los derechos constitucionales y salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos”. Y por el otro lado el artículo 123 establece el “control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción”. Y en este marco, el análisis de la Corte Constitucional al parecer ha pasado por alto varios estándares establecidos en el ámbito de los

derechos humanos con relación a los estados de emergencia, así como los pronunciamientos emitidos por los órganos especializados de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) específicamente en el caso del Paro Nacional de octubre de 2019. Además, parece haberse omitido considerar los criterios proporcionados por la sociedad civil en calidad de “*amicus curiae*”, con el fin de obtener una resolución más sólida en esta cuestión (Derechos y justicia 2019).

Bajo esta línea de ideas, recordemos que La Corte IDH ha dejado en claro que las garantías judiciales, particularmente aquellas vinculadas al debido proceso, no pueden ser suspendidas, ni siquiera en circunstancias de estado de excepción. Esto significa que, incluso ante situaciones extraordinarias, es fundamental preservar y respetar los principios y derechos fundamentales que aseguran un juicio justo y el acceso a la justicia. Por lo tanto, como se indica en la Opinión Consultiva OC 9-87, “(...) los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales”. (Corte IDH 2018).

Bajo esta última disposición, se observó que en el contexto del Paro Nacional el día 8 de octubre, se produjeron detenciones tras el ingreso de manifestantes a la Asamblea Nacional. En un hecho preocupante, porque al menos 72 personas fueron aprehendidas por la policía y en lugar de ser conducidas a las unidades de flagrancia, como corresponde según los procedimientos legales establecidos, fueron trasladadas a los cuarteles del Grupo de Intervención y Rescate-GIR, ubicados en Pomasqui, al norte de Quito. En dicha ubicación, se les negó el derecho de recibir visitas de sus familiares y abogados durante varias horas, lo cual constituye una violación a las garantías procesales y al derecho a la defensa (Derecho y justicia 2019).

La audiencia de calificación de la legalidad de las detenciones se programó para el día 9 de octubre a las 11:00 a.m., sin embargo, los detenidos fueron trasladados en vehículos a la Casa de la Justicia en Carcelén, donde las audiencias recién se llevaron a cabo alrededor de las 3:00 p.m. Este retraso en la realización de las audiencias representa una vulneración al derecho de acceso a la justicia en tiempo oportuno. Es importante destacar que en la mañana del día 9, las autoridades judiciales rechazaron los recursos de hábeas corpus presentados por los abogados voluntarios que se acercaron al recinto para brindar asistencia legal a los detenidos. Sin embargo, gracias a la intervención de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, se logró

finalmente que se declare la ilegalidad de las detenciones y se ordene la liberación de los detenidos (Derecho y justicia 2019). Estos hechos evidencian serias irregularidades en el proceso de detención y trato de los manifestantes durante el Paro Nacional, lo cual constituye una clara violación a los derechos humanos y pone en entredicho la garantía de un debido proceso.

Por ello, por su defecto, podemos mencionar que, si bien se han presentado denuncias acerca de actos de violencia cometidos por manifestantes y otros grupos, es imperativo que las autoridades adopten las medidas que corresponden al escenario para hacer frente a estos episodios de violencia. No obstante, dichas acciones no deben obstaculizar la libertad de aquellos que protestan de manera pacífica, y es fundamental que se realicen todas las investigaciones pertinentes con el fin de llevar ante la justicia a los responsables de dichos actos violentos. Esto debe llevarse a cabo respetando plenamente las garantías del debido proceso y asegurando la celebración de juicios justos.

### **3.3.3 Instrumentos de tesoro**

Continuando al respecto de los instrumentos de tesoro resulta imperioso destacar que, en la dimensión procedimental, se procede a la conducción, activación y movilización de redes de políticas públicas, lo que da como resultado, la alteración de determinados grupos de interés. Este punto es interesante, en cuanto, desde el Ministerio de Economía y Finanzas se dispuso de los recursos necesarios para movilizar a las fuerzas armadas para el control de las protestas, es decir, que se puso a disposición el uso de los recursos al disponer de los fondos públicos necesarios para tal efecto.

La preocupación primordial que despierta de la decisión tomada por el expresidente Moreno es la suspensión de ciertos derechos y la movilización de tropas militares para la contención de la población. En este sentido, el exmandatario ordenó la suspensión del derecho a la libertad de reunión y asociación, la limitación del derecho a la libertad de tránsito y la requisición de bienes, lo cual implica la suspensión efectiva del derecho a la propiedad privada. Esta situación configura una inquietante vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que pone en tela de juicio la calidad y legitimidad del Estado de Derecho que debe garantizarse en todo momento.

Recordemos que la medida de movilizar a las tropas militares para contener la protesta resulta particularmente peligrosa. Aunque el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (2021) asigna a las fuerzas armadas la tarea primordial de defender la soberanía y la

integridad territorial, éstas han sido entrenadas y equipadas específicamente para conflictos armados nacionales e internacionales, no para mantener el orden público. El uso de la fuerza militar en la coyuntura política y social de las protestas ha resultado inapropiado, ya que pone en riesgo la vida y la integridad de la población.

Por otro lado, dentro de la dimensión sustantiva, entre otros, encontramos a las ayudas públicas y los subsidios. Estos últimos son importantes porque se produjeron en el marco de una ejecución de herramientas financieras basadas en efectivo, en este caso, se constituyeron en la propuesta de eliminar el subsidio de los combustibles, lo que se tradujo en la principal causa de las movilizaciones. A pesar de que, desde un punto económico, se presentan argumentos adecuados para señalar que los costos de mantener un subsidio de esta índole son abrumadores para el Estado,

“desde el punto de vista social, la racionalidad económica manda exactamente lo contrario para los sectores más vulnerables de la población, para los cuales la eliminación de aquellos subsidios significa una pérdida neta de capacidad adquisitiva y puede determinar el caer en la pobreza o la indigencia, es por ello, que un error común en la movilización de los instrumentos de tesoro radica en movilizarlos en desmedro de otras variables, como la vulnerabilidad social, la inestabilidad y la polarización política, la debilidad institucional, etc.” (Fontaine 2021, 33).

### **3.3.4 Instrumentos de organización**

Respecto a los instrumentos de organización, es importante destacar su importancia en la implementación de políticas sectoriales por parte del Estado. Estos instrumentos no solo se refieren a las entidades con personería jurídica, sino también a los procedimientos, reglas y prácticas informales que se han institucionalizado. La coordinación es clave en este proceso ya que la capacidad del Estado para llevar a cabo una política sectorial depende de la existencia y el funcionamiento efectivo de estas agencias administrativas del sector público. Es válido aclarar que el Ejecutivo podría entrar tanto en la dimensión procedimental como en la sustantiva, dependiendo del contexto en el que se analice su papel en la política sectorial.

En la dimensión sustantiva, el Ejecutivo puede ser considerado un instrumento de organización en la medida en que ejerce el liderazgo y la dirección de las políticas públicas, establece los objetivos y prioridades del gobierno, y cuenta con los departamentos técnicos y demás agencias especializadas para la implementación de las políticas sectoriales.

En la dimensión procedimental, el Ejecutivo también puede ser visto como un instrumento de organización en tanto que establece las herramientas y procedimientos para manejar las redes

de relaciones intersectoriales y las interacciones políticas de una manera horizontal o vertical. En este sentido, el Ejecutivo puede contar con un personal y organismos responsables de la ejecución de la política, y con cuerpos cuasi-judiciales que operan como agencias de control.

En el contexto del estado de excepción, el Ejecutivo adquiere una relevancia especial, ya que es quien tiene la responsabilidad de decretar el estado de excepción y de establecer las medidas necesarias para proteger la seguridad y el orden público durante la situación de emergencia. En este caso, se podría decir que el Ejecutivo entra en la dimensión procedimental de los instrumentos de organización, estableciendo procedimientos y medidas específicas para enfrentar la crisis. Y concretamente, se puede argüir que, en el estado de excepción, es el ejecutivo o el presidente que en última instancia ejerce las decisiones de gobierno.

Otro punto que debe quedar claro es que la aplicación del estado de excepción se produjo operativamente mediante la movilización de los cuerpos de seguridad del Estado. Tengamos en cuenta que el Estado, como poseedor del monopolio del uso legítimo de la fuerza, tiene la responsabilidad de regular el accionar de sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, en este caso se observó cómo las autoridades del Frente militar y del Frente Interno, a través de la creación del Puesto de Mando Unificado, emplearon una fuerza desmesurada, invocando una amenaza existencial que justificaría medidas más allá de los límites normales de la coerción estatal (CEVJ 2019). Esto refleja una tendencia preocupante hacia la militarización de la seguridad pública y una justificación de la violencia estatal sin tener en cuenta los principios de proporcionalidad y necesidad analizados.

Este último punto se evidenció en las aseveraciones del entonces ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, emitidas en espacios televisivos, las cuales pueden suponer el riesgo de ser interpretadas como apelaciones de exacerbar el conflicto, lo que conduce a la noción de una confrontación interna inexistente. Además, el uso de términos que generan la percepción de un nivel superior de conflicto, en lugar de reducir tensiones y promover el diálogo, polarizan las posiciones, como cuando acusaron a las universidades de cumplir un rol de "abastecimiento logístico", lo que sembró en "el imaginario social la noción de un conflicto y un enemigo interno" (CEVJ 2019, 69).

En este caso, tanto el ex ministro de Defensa como la ex ministra de Gobierno contribuyeron a una narrativa que buscaba justificar la represión de las manifestaciones. Por su parte, María Paula Romo afirmó con respecto a las personas manifestantes que: "[...] estos estaban



preparados y entrenados para enfrentar a la fuerza pública, se conoce posibles lugares de entrenamiento” (El Telégrafo 2019, párrafo 6). En cambio, Oswaldo Jarrín recreó formas de justificar el asedio y la guerra de posiciones de los manifestantes, en el uso de espacios seguros y de paz. Estas declaraciones intensificaron la descalificación de las protestas, poniendo en duda sus objetivos y contribuyendo a una polarización que no favoreció al diálogo.

De forma sucinta, el caso de las protestas de octubre de 2019 en Ecuador, de manera práctica, muestra que el uso reiterado y desproporcionado de medidas excepcionales pueden quebrantar al Estado de derecho y la democracia al exacerbar las tensiones y la violencia en lugar de resolverlas. La represión violenta de las protestas y la imposición de un toque de queda en Quito demostraron que las autoridades no estaban dispuestas a abordar las demandas legítimas de los manifestantes y prefirieron recurrir a la fuerza para imponer su agenda de políticas. De esta manera resulta indispensable poner en relieve, las principales evidencias que avalan la hipótesis de esta investigación.

Para este efecto, en aras de una comprensión adecuada, es importante recoger las consideraciones vertidas en el informe emitido por la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia (CEVJ). Con precisión, el CEVJ examinó 519 declaraciones, de las cuales 249 se adscribirían a ultrajes en contra de los derechos humanos, presuntamente perpetrados por agentes estatales, por lo que la naturaleza generalizada de la acometida contra la población civil y las ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por agentes del Estado, plasman un supuesto delito de lesa humanidad (CEVJ 2019).

Bajo el entendimiento de la responsabilidad del Estado en salvaguardar los derechos humanos de la población, la Defensoría del Pueblo de Ecuador estableció una Comisión Especial para llevar a cabo una investigación de índole defensorial. Cabe destacar que, en aras de la transparencia y veracidad de la investigación, la Comisión Especial se basó en el análisis de 519 testimonios, cuyo origen se remonta a la recopilación realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los recibidos por la propia CEVJ durante su mandato. Asimismo, el informe arroja luz sobre las presuntas responsabilidades institucionales, al señalar que, de los 249 testimonios de víctimas de violaciones de derechos humanos, 189 habrían sido perpetradas por personal de la Policía Nacional y 34 por personal de las Fuerzas Armadas (CEVJ 2019).

Las conculcaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar en el transcurso de los acontecimientos objeto de escrutinio guardan directa relación con la vulneración del derecho a la integridad personal, que incluye: lesiones oculares graves, la violación del derecho a la libertad personal, ejecuciones extrajudiciales, el ataque a la integridad física y mental, y la violencia sexual. En efecto, se logró establecer el fallecimiento de ocho personas en el marco del paro nacional de octubre de 2019 según lo estableció la CEVJ y 11 personas según las denuncias de la CONAIE, circunstancias que suscitaron la presunción de que se cometieron violaciones de los derechos humanos bajo la forma de ejecuciones extrajudiciales, siendo los supuestos autores de dichos desmanes las fuerzas de seguridad del Estado (CEVJ 2019).

En esta idea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una amplia jurisprudencia en relación con el derecho a la reunión pacífica, reconocido en el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este derecho abarca tanto las reuniones privadas como las que se llevan a cabo en espacios públicos, ya sean estáticas o en movimiento. La reunión pacífica representa el ejercicio del derecho a la libertad de expresión como un canal para la búsqueda de otros derechos. En este sentido, constituye un pilar fundamental de la sociedad democrática y no debería ser arbitrariamente restringida.

Es por ello por lo que el derecho de reunión reconocido en la CADH ampara a cada individuo que participa en una reunión. Por lo tanto, los actos de violencia esporádica o los delitos cometidos por algunas personas no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento son pacíficos. La Corte IDH incluso considera que imponer sanciones disciplinarias menores a personas que se reúnen pacíficamente constituye una restricción ilegítima del derecho de reunión.

Es importante destacar que el uso excesivo del derecho penal, especialmente cuando se utiliza para perseguir o criminalizar el ejercicio del derecho a resistir por parte de líderes sociales y activistas, puede llevar a la paralización y debilitamiento de su legítima labor. Esto claramente contradice tanto el derecho interno como los estándares internacionales establecidos.

Se sostiene además que, si bien la Corte Constitucional del Ecuador dictaminó la constitucionalidad del estado de excepción, así como la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 888, sus efectos deben ser evaluados en virtud de los acontecimientos sucedidos en el marco de las protestas. Recordemos que, en los estados de excepción, el Estado debe estar sometido a los controles de legalidad constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cumpliendo con los requisitos impuestos por estas normativas de forma

íntegra. En este sentido, toda ley supone una limitación a la libertad, pero sin leyes, no habría libertad, solo arbitrariedad. Por lo tanto, el respeto irrestricto a las normas es el cimiento indispensable para garantizar una sociedad justa y democrática, donde se protejan y respeten los derechos civiles y políticos.

Además, como bien se sabe, Ecuador es signatario del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) desde el año 1998, siendo ratificado en el 2002. En el año 2020, la Asamblea Nacional aprobó la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, lo que refleja un compromiso por parte del Estado en la lucha contra la impunidad de los delitos más graves. La imprescriptibilidad es un principio fundamental para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos.

Por ello, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), señala en su artículo 89:

que son delitos de lesa humanidad aquellos que se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil: la ejecución extrajudicial, la esclavitud, el desplazamiento forzado de la población que no tenga por objeto proteger sus derechos, la privación ilegal o arbitraria de libertad, la tortura, violación sexual y prostitución forzada, inseminación no consentida, esterilización forzada y la desaparición forzada, serán sancionados con pena privativa de libertad de veintiséis a treinta años.

En el contexto de la investigación y con base en los testimonios de las víctimas, se han encontrado indicios de la comisión de supuestos crímenes de lesa humanidad por parte de ciertos FEHCL, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales, torturas y violencia sexual. Por ello, la fuerza pública ha demostrado una línea de conducta que implicó múltiples casos de uso excesivo de la fuerza contra civiles que participaron en las manifestaciones, según lo revelado por los testimonios recogidos por la CEVJ (2019).

Esto evidenció la persecución y el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales en la represión de las personas manifestantes. Además, es importante destacar que Ecuador ha ratificado tratados internacionales que establecen el principio de imprescriptibilidad de la acción penal o la pena respecto a este tipo de crímenes, como lo visto el Estatuto de la CPI y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

Estos tratados internacionales reflejan el compromiso de la comunidad internacional en la lucha contra la impunidad y en la búsqueda de la justicia para las víctimas de crímenes atroces. La imprescriptibilidad de estos delitos es fundamental para garantizar que aquellos

responsables de violaciones graves de los derechos humanos sean llevados ante la justicia sin importar el tiempo transcurrido desde la comisión de los hechos.

En este sentido, es crucial que Ecuador, como Estado parte de estos instrumentos internacionales, cumpla con sus obligaciones y adopte todas las medidas necesarias para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables de los actos de violencia y represión contra los manifestantes. Asimismo, es importante establecer mecanismos efectivos de protección y reparación para las víctimas, de manera que se garantice su derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral.

### **3.4 Deterioro de la libertad de expresión en el marco del estado de excepción**

Restringir la libertad de expresión al exceder los límites legales de las medidas excepcionales conlleva una complicación. Esto se debe a que dicha restricción disminuye la capacidad de la ciudadanía para ejercer un control efectivo sobre el equilibrio del poder y la deliberación en asuntos de interés público y social. Al restringir la libertad de expresión, se obstaculiza el flujo de información, la diversidad de opiniones y la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo cual puede tener efectos negativos en la búsqueda de soluciones integrales y equitativas a los problemas sociales.

Los límites a la libertad de expresión en el contexto de un debate deliberativo se encuentran determinados por los valores fundamentales de la democracia deliberativa: imparcialidad y participación ciudadana. Si estos valores no son respetados y se ven comprometidos por discursos y expresiones que distorsionan su esencia y contenido, entonces se justifica una restricción en relación con la libertad de expresión. Esta restricción debe cumplir con los criterios de proporcionalidad, necesidad en el marco de un Estado democrático y justificación de que dicha medida restrictiva persigue un fin legítimo.

En este marco, los límites de la libertad de expresión en la búsqueda de correcciones en el debate deliberativo deben tomar en consideración que no existen expresiones absolutas e inmunes que puedan degradar la dignidad de los demás. Asimismo, no se debe considerar al disidente como un enemigo del sistema. Es necesario establecer regulaciones, pero siempre con la comprensión de que la idea fundamental de la democracia, como resalta el jurista alemán Hans Welzel radica en “asegurar que todos estén dispuestos a que los grupos con el monopolio de la violencia estatal dirijan su lucha por un orden social justo de forma

espiritual, en lugar de eliminar al disidente como enemigo una vez que poseen la mayoría y el poder” (1962).

En la democracia, cada individuo tiene la libertad de expresar sus convicciones, siempre y cuando esté dispuesto a escuchar las convicciones divergentes de los demás. La democracia se fundamenta en la idea primordial de la tolerancia recíproca, no de la unilateralidad, y el principio de la mayoría se subordina a esta idea central. Un orden social es verdaderamente justo cuando su objetivo primordial no es simplemente manifestar una posición de poder, sino más bien buscar lo correcto y lo justo socialmente, de acuerdo con los presupuestos y condiciones de su tiempo. Solo de esta manera, el orden social puede influir en las personas no a través de la fuerza, sino mediante la pretensión de persuadir su conciencia.

Se deben interpretar, por tanto, las disposiciones de las condiciones legítimas en las que en el marco de un estado de emergencia se pueda establecer límites al ejercicio del derecho de prensa y a la información pública. Un factor por considerar es que estas restricciones, deberán ceñirse a los principios explicados de necesidad, legalidad y proporcionalidad. Asimismo, resulta crucial señalar que cualquier limitación impuesta a la libertad de expresión, justificada en aras de la preservación del orden público, debe ser objeto de una interpretación rigurosa y restrictiva, en consonancia con las legítimas demandas de una sociedad democrática. Esta interpretación debe tener en cuenta el equilibrio entre los diversos intereses en juego y la necesidad de salvaguardar los propósitos y objetivos de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este sentido, la Corte IDH ha subrayado que “el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto” (1985).

El Estado, en consecuencia, tiene una responsabilidad particular de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libertad de prensa y libertad de expresión en todo momento, pero esta responsabilidad se intensifica especialmente en momentos de agitación nacional, cuando los ciudadanos necesitan información constante y continua sobre los acontecimientos en curso. En tales circunstancias, no basta con que el Estado permita a los periodistas llevar a cabo su labor de cobertura de manera adecuada, sino que también debe proveerles de las salvaguardias necesarias para que puedan desempeñar su labor de cobertura. Es fundamental que los periodistas puedan llevar a cabo su función de manera libre y sin restricciones, ya que

desempeñan un papel crucial en la sociedad al mantener informada a la ciudadanía y promover la transparencia y la rendición de cuentas en tiempos de crisis.

Bajo esta premisa, se observó que, durante las protestas se registraron un número considerable de incidentes el 3 de octubre de 2019 contra periodistas en su labor de cobertura, dicho hecho constituye una afrenta al derecho a libre expresión. Estas agresiones provinieron tanto de individuos particulares, es decir, de los manifestantes, como de agentes del cuerpo de seguridad. Por lo tanto, el Estado incumplió su deber de respetar y garantizar el derecho a la libertad de prensa de los periodistas durante la jornada de protestas del 3 de octubre de 2019. En línea con los informes presentados por la organización Fundamedios, ésta documentó que al menos 26 periodistas de diversos medios, tanto convencionales como digitales e independientes, fueron objeto de agresiones tanto por parte de los manifestantes como por parte de las fuerzas del orden público (Derechos y Justicia 2019).

Es aún más preocupante que en diversos puntos del país se hayan registrado actos de agresión y violencia contra periodistas y camarógrafos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad. Un caso destacado es el del periodista Julio Estrella, del Diario El Comercio, quien de manera violenta fue golpeado por 15 policías y expuesto al gas lacrimógeno, a pesar de encontrarse en grupo junto a otros colegas debidamente identificados con credenciales y chalecos de prensa. Sin ninguna explicación, los agentes policiales comenzaron a empujarlos con escudos de plástico, a golpearlos con porras y a patearlos incluso cuando ya estaban en el suelo (Derechos y Justicia 2019).

Esta situación es alarmante y revela una violación sistemática de los derechos fundamentales de los comunicadores. Es esencial destacar que el ejercicio de la libertad de prensa es un pilar fundamental de la democracia y debe ser protegido en todo momento, especialmente durante periodos de protesta y conflicto social. Los periodistas desempeñan un papel crucial al informar a la sociedad y garantizar la rendición de cuentas de las autoridades. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado garantizar su seguridad y protección, así como investigar y sancionar a los responsables de estas agresiones para prevenir futuros actos de violencia contra los comunicadores.

### **3.5 Deterioro de la figura del derecho a la resistencia civil**

Cuando existe una hostilidad generalizada (Ely 2002, 153-154) en una comunidad política que termina por mantener aisladas y sin voz a las minorías dentro de la esfera pública y social

y que incluso amenaza con su estabilidad en la esfera privada opera la resistencia. Si esta hostilidad generalizada “(...) engloba a un conjunto de personas contra la que existe una hostilidad generalizada en el seno de la sociedad y la ley perjudica a ese conjunto de personas, entonces dicha categoría es sospechosa” (Estévez Araujo 1994, 79).

Esto implica que se da un efecto autoemulador de dominación de un grupo sobre otro; generalmente, es la mayoría tiránica y monolítica que disfruta de los beneficios del poder y coloca en apremios a otros sectores de la sociedad, negándoles el acceso a la participación en asuntos de interés público e incluso su aporte en la toma de decisiones de interés nacional (que se supone debe ser siempre de interés general y colectivo).

Lo acaecido en octubre 2019 en Ecuador, demuestra que la resistencia al poder se da por esas prácticas autoemuladoras en las que las instituciones políticas y estatales actúan sometiendo las decisiones de un grupo mayoritario a otro e incluso utilizando el prejuicio como método para calificar a los individuos que no comparten una cierta idea o postura mayoritaria como los “disidentes provocadores” o los “opositores revoltosos”. También esas prácticas se utilizan como método para incluir en los órganos administrativos, legislativos o judiciales a personas mayormente representadas por una línea de pensamiento oficialista o que comparte las decisiones y posturas mayoritarias, excluyendo así a las minorías, a los disidentes que pasan a ser los “sin voz”.

La pregunta entonces es: ¿en qué dificulta esas prácticas a los intereses de los disidentes y de las minorías? ¿En estos casos es posible resistir frente al Derecho y frente al Poder? Si la respuesta es afirmativa, habrá que decir que en primer lugar se puede resistir al Derecho cuando éste es injusto y al Poder cuando éste es arbitrario y utilizar ese derecho como herramienta para la defensa de la Constitución, por una parte, y para acabar con la discriminación participativa y lograr la consecución de la libertad (autonomía individual) y de la igualdad política, por otra.

Si es negativa, en cambio, habrá que justificar desde un positivismo formal y radical que toda norma es válida por el hecho de estar en vigencia dentro de un ordenamiento jurídico, y se denotará quizá una predilección por la objetividad legal pero que excluye la dimensión subjetiva de la ley (es decir excluye al benefactor de esa ley que es el ciudadano) y por ende complica la dimensión subjetiva de los derechos, pues las minorías afectadas por leyes abusivas e injustas se verían invisibilizadas y sin opción de tutela y de poder hacer declaraciones sociales respecto de la inconstitucionalidad de una norma o política pública.

En ese contexto, Estévez Araujo (1994), cita a John Hart Ely, y menciona que para este último existen dos componentes para considerar a una minoría o a la disidencia como aislada y sin voz: uno es de carácter político y otro es de carácter social. En ese sentido, “(...) el acceso a la representación política no elimina por sí solo este carácter aislado y sin voz, pues el prejuicio en cualquiera de sus formas puede constituir una barrera que impida percibir la coincidencia de intereses y, por consiguiente, imposibilite su integración con la mayoría” (Ely 2002, 161).

Asimismo, no basta, pues, con tener voz, sino que hay que tener perspectivas de participar en algún momento en la mayoría o de que las propuestas que cuenten con respaldo mayoritario incorporen los propios intereses. El prejuicio dificulta las alianzas con quienes se pueden tener intereses comunes, al perturbar la percepción de dicha comunidad de intereses. El aislamiento es, pues, resultado del perjuicio y, a su vez, la discriminación es resultado de ese aislamiento. El prejuicio dificulta que los intereses de determinadas minorías sean tenidos en cuenta a la hora de adoptar decisiones y, por consiguiente, genera un déficit de participación (Estévez Araujo 1994, 79-80).

De ese modo, el derecho de resistencia y la protesta social son útiles a la hora de defender la vigencia del sistema democrático y reformarlo para adecuar la deliberación dentro de las bases de un verdadero Estado Constitucional de derecho y configurar una política constructivista de integración sustancial de mayorías y minorías en todos los niveles de discusión pública y social. Eso genera más confianza entre gobernantes y gobernados y ubica al individuo y a la comunidad política en un entrelazamiento de dignidad y justicia y de unidad y diversidad. Ya lo dijo Rudolf Von Ihering:

“(...) Resistir a la injusticia es un deber del individuo para consigo mismo, porque es un precepto de la existencia moral, es un deber para con la sociedad, porque esta resistencia no puede ser coronada con el triunfo, más que cuando es general. (...) La resistencia de un pueblo [empieza allí] en forma de rebelión, de levantamiento, de revolución contra actos arbitrarios, anticonstitucionales por parte del poder del Estado” (Ihering, 1957, 57).

La resistencia mostrada por varios sectores sociales en octubre de 2019, por tanto, supuso una oposición a lo arbitrario del poder (ese fue su carácter externo y social) y, a su vez, un mecanismo de corrección democrática y de proceso institucional de cambio (ese fue su carácter interno y procedimental) mediante el cual se buscaba que el Derecho sirva de instrumento para controlar al Poder. Esa relación entre derecho y poder tiene que estar dada



por pautas de organización social y política en que ambas categorías tengan coordinación en la formulación de un verdadero Estado de Derecho. La identificación de la validez de normas y políticas públicas en el ordenamiento de una determinada comunidad política y social vendrá dada por la capacidad del Derecho de controlar y frenar al Poder creado por este.

Tal efectividad en el control al ejercicio del poder político supone hablar de institucionalidad, y cuando mayor es la institucionalidad y el funcionamiento descentralizado del poder (divido o separado en funciones que ejercen control y limitación unas a otras), mayor es el nivel de rigurosidad democrática en un sistema político. Si el panorama no es el efectivo y óptimo para la realización democrática e institucional de una comunidad social, entonces caben las posibilidades de desobedecer el Derecho con la finalidad de encauzarlo nuevamente dentro de las reglas de juego democrático.

Se debe replantear, por tanto, la manera en que en ciertos casos el derecho habla imponiendo su fuerza, en el marco de un contexto dado por la desigualdad, la frustración social, la pobreza, la represión política y la poca deliberación; situaciones éstas que, tal y como demostró Octubre 2019 en Ecuador, evidentemente, vienen dadas por una profunda injusticia social que tal como señala Gargarella (2011), nos obliga a replantearnos el asunto sobre la necesidad de obediencia al derecho, y es su caso, sobre la legitimidad y validez de todas las normas, aun cuando aparentemente se muestren justas y terminen siendo lo contrario. Frente a esa situación, puede surgir incluso una forma de resistencia violenta denominada revolución. La dimensión *lato sensu* de la resistencia revolucionaria asocia esta expresión a la forma “(...) casi insoluble a una idea de cambio, de transformación estructural radical, de rechazo del vigente orden jurídico-político y de instauración de un *novus ordo*, llevada a cabo de una manera violenta y procelosa”. (Ugartemendia Eceizabarrena 1999, 175).

Para el caso ecuatoriano, el art. 98 de la Constitución de 2008 establece que “los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales, que vulneran o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos” (CRE 2008, art. 98). Sin embargo, la amplitud y ambigüedad del artículo genera que el derecho a la resistencia en Ecuador sea tan extenso que permite básicamente poder resistirse desde un simple acto administrativo proveniente de una autoridad, hasta un fallo o sentencia judicial, e incluso poder ejercer resistencia frente a decisiones de particulares. Corral (2015), menciona que la procedencia de la acción (es decir, de resistir), queda librada al criterio y a la

valoración de quien resiste, es decir, al arbitrio de cada interesado, que se convierte en juez de cada circunstancia y en ejecutor de la medida.

Esa equivocidad del artículo 98, pone en peligro el sistema jurídico-político y democrático del Ecuador, porque por un lado reconoce un derecho, pero por otro su ambigüedad genera desproporción a la hora de ejercer tal derecho. Si se parte de la premisa de que se resiste no sólo por la reivindicación de necesidades básicas insatisfechas, ni tan sólo por frenar la amenaza, afectación o vulneración de derechos constitucionales y fundamentales, se tendrá como conclusión a priori que se resiste también porque la gente busca un cambio en el sistema político y democrático poco eficiente, poco participativo, poco garantista y deliberativo. Y ese cambio puede retrotraerse si es que el efecto deseado con la resistencia en vez de producir un cambio desde la legalidad y la legitimidad cae en desproporciones como la anarquía social y la afectación a derechos de terceros.

### **3.6 Deterioro de la trayectoria del diseño de políticas**

Una vez conocidas las violaciones a los derechos humanos cometidas contra las víctimas de la represión de octubre de 2019, se puede decir que, se han manifestado efectos negativos sobre la gobernabilidad, porque se ha generado un clima de desconfianza y rechazo hacia las autoridades, lo que afectó la legitimidad y la estabilidad del gobierno. Además, la falta de rendición de cuentas y la impunidad frente a las violaciones a los derechos humanos desencadenó un sentimiento de injusticia en la sociedad, lo cual aumentó la polarización política, lo que dificultó la construcción de consensos y la búsqueda de soluciones a los problemas coyunturales del país.

Por su parte, específicamente sobre los controles democráticos podemos advertir que, la declaratoria del estado de emergencia afectó principalmente los controles democráticos verticales no electorales y horizontales políticos. En cuanto a los controles verticales no electorales, la declaratoria del estado de emergencia limitó la capacidad de los ciudadanos para expresar sus inconformidades y ejercer presión sobre el gobierno para que respete sus derechos y libertades. Además, como se ha enunciado, los registros de casos de violencia y represión por parte de las fuerzas de seguridad del Estado contra los manifestantes vulneraron los derechos humanos de la ciudadanía.

En cuanto a los controles horizontales políticos, la declaratoria del estado de emergencia limitó la capacidad de los poderes legislativo y judicial para supervisar y limitar el poder

político y administrativo del gobierno. El gobierno tomó medidas unilaterales, como la eliminación de los subsidios a los combustibles, sin la aprobación de la Asamblea Nacional, lo que generó una crisis política y social en el país. En síntesis, la declaratoria del estado de emergencia durante las protestas en Ecuador en 2019 afectó principalmente los controles democráticos verticales no electorales y horizontales políticos. Esta situación, con su cortejo de atentados contra los derechos humanos y las libertades de la población, generó una aguda crisis social y política en el país.

De la misma forma, la declaración del estado de excepción tuvo un impacto significativo en la coordinación intersectorial y en el rol de la sociedad civil, lo que a su vez afectó el diseño de políticas en Ecuador. Primero, la represión de las protestas y el uso desproporcionado de la fuerza por parte de las autoridades generaron un clima de temor e intimidación, disminuyendo la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para expresar sus demandas y contribuir activamente en la toma de decisiones.

Por otra parte, las declaraciones del entonces ministro de Defensa y la ex ministra de Gobierno, en las que se utilizaron términos que generaron percepciones de conflicto interno, contribuyeron a polarizar las posiciones y dificultaron el establecimiento de un diálogo constructivo. Estas declaraciones justificaron la represión de las manifestaciones y desacreditaron las demandas legítimas de los manifestantes. La falta de diálogo y la polarización obstaculizaron la coordinación intersectorial y la construcción de consensos en la formulación de políticas.

También, como se evidenció en el informe de la CEVJ existieron graves violaciones de derechos humanos durante las protestas, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales, torturas y violencia sexual. Estas violaciones generaron un clima de desconfianza y deslegitimación hacia las autoridades, lo que afectó la capacidad de la sociedad civil para colaborar con el Estado en la elaboración de políticas. Estos factores afectaron la coordinación intersectorial y debilitaron el rol de la sociedad civil en el diseño de políticas. Para que las políticas sean efectivas y representativas de las necesidades de la sociedad, es fundamental garantizar la participación de la sociedad civil y respetar los derechos humanos en todo momento, incluso en situaciones de crisis o emergencia.

Manteniendo esta línea de ideas, la declaración del estado de excepción tuvo un impacto significativo en la evaluación de políticas, la rendición de cuentas y, por ende, en el diseño de políticas en Ecuador. Recordemos que, durante el estado de excepción, se impusieron

restricciones a la libertad de expresión y se limitó el acceso a la información. Estas medidas dificultaron la realización de una evaluación independiente y objetiva de las políticas implementadas durante el estado de emergencia.

La declaración del estado de excepción implicó una concentración de poder en las autoridades ejecutivas, lo que puede debilitar los mecanismos de rendición de cuentas. Durante este período, se observó una disminución en la transparencia y la responsabilidad gubernamental, lo que dificultó la fiscalización y la exigencia de explicaciones por parte de la sociedad civil y otros actores. La falta de rendición de cuentas afectó la confianza en las instituciones y socavó la legitimidad de las políticas implementadas.

La falta de evaluación rigurosa y de rendición de cuentas puede tener un impacto directo en el diseño de políticas futuras. Si no se realizan evaluaciones adecuadas, se corre el riesgo de perpetuar políticas ineficientes o incluso dañinas para la sociedad. Asimismo, la falta de rendición de cuentas debilita la retroalimentación necesaria para ajustar y mejorar las políticas existentes. Esto puede conducir a un diseño deficiente y a la falta de respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad.

Es por ello por lo que podemos abjurar que, durante la declaración del estado de excepción en el marco de las protestas de octubre de 2019 en Ecuador, se observó una pérdida de calidad en los instrumentos de políticas debido a una serie de factores interrelacionados. Existieron limitaciones en la recopilación y análisis de información; la declaración del estado de excepción implicó restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información, lo que dificultó la recopilación y el análisis de datos necesarios para fundamentar adecuadamente las políticas durante la emergencia. La falta de acceso a información confiable y completa limitó la capacidad de los responsables de políticas para comprender plenamente la magnitud y las causas de las protestas, lo que resultó en decisiones basadas en información parcial o incompleta.

Durante el estado de excepción, las restricciones impuestas y la concentración de poder en las autoridades ejecutivas limitaron la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas. La falta de consultas significativas con los actores sociales relevantes, como organizaciones comunitarias, sindicatos y grupos de derechos humanos, resultó en la exclusión de diversas perspectivas y en la adopción de medidas unilaterales. A esto se suma la omisión de un apropiado debate en la Asamblea Nacional. Esto condujo a la implementación de políticas que no reflejaban plenamente las necesidades y demandas de la sociedad.

También existió una ausencia de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Durante el estado de excepción, se observó una disminución en la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales. La falta de mecanismos sólidos para evaluar el impacto de las políticas implementadas y para responsabilizar a los funcionarios de gobierno por sus acciones resultó en una falta de retroalimentación y ajuste necesario. Esto contribuyó a una pérdida de calidad en los instrumentos de políticas, ya que no se pudo corregir o mejorar las medidas adoptadas en función de su efectividad real.

De la misma manera, se observó un debilitamiento de los controles institucionales y de los contrapesos al poder ejecutivo. La concentración de poder en una sola autoridad y la reducción de los mecanismos de control y equilibrio debilitaron la capacidad de garantizar la calidad de los instrumentos de políticas. La falta de control efectivo puede dar lugar a políticas diseñadas de manera ineficiente o incluso arbitraria, sin la revisión y el análisis riguroso necesario para su implementación exitosa.

De allí que se exprese que, el estado de excepción tiende a convertirse en una condición permanente, erosionando las salvaguardias democráticas y debilitando la calidad de los instrumentos de políticas. En este sentido, durante la declaración del estado de excepción en las protestas de octubre de 2019 en Ecuador, la suspensión de derechos y garantías individuales conllevó a una concentración excesiva de poder en el ejecutivo, lo que resultó en una toma de decisiones unilateral y sin la participación de la sociedad civil.

Por lo tanto, en primer lugar, el estado de excepción puede alterar las trayectorias del diseño de políticas al otorgar un mayor poder y discreción al ejecutivo. Bajo esta condición excepcional, el gobierno puede adoptar decisiones de manera más rápida y sin los procesos regulares de deliberación y consulta que caracterizan a una democracia robusta. Esto puede conducir a una concentración excesiva de poder y a la exclusión de actores clave en la toma de decisiones, como la sociedad civil y otros sectores de la sociedad. Como resultado, se debilita la calidad de los procesos de diseño de políticas, ya que la diversidad de perspectivas y conocimientos necesarios para la formulación efectiva de políticas se ve limitada.

En segundo lugar, la declaración de un estado de excepción puede tener repercusiones significativas en la gobernabilidad. Al otorgar poderes extraordinarios al gobierno, se pueden debilitar los mecanismos de control y equilibrio que caracterizan a un sistema democrático. La rendición de cuentas y la supervisión efectiva de las políticas implementadas pueden verse comprometidas durante esta etapa excepcional. En muchos casos, las medidas adoptadas en el

contexto del estado de excepción pueden prolongarse más allá de su justificación inicial, generando un riesgo de erosión de los principios democráticos y la consolidación de un poder ejecutivo desproporcionado. Esto puede socavar la gobernabilidad a largo plazo y minar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

En tercer lugar, la influencia del Estado de Excepción en los resultados de las políticas puede ser profunda. Las decisiones tomadas durante esta fase excepcional a menudo se basan en criterios de urgencia y seguridad, lo que puede dar lugar a medidas drásticas y a veces desproporcionadas. La falta de participación ciudadana y de mecanismos de evaluación rigurosos puede dificultar la identificación de las políticas más efectivas y ajustadas a la realidad. Además, la falta de rendición de cuentas y control democrático puede resultar en una implementación deficiente o incluso en abusos de poder. Estos factores contribuyen a la incertidumbre y la polarización, debilitando la capacidad de las políticas para abordar de manera adecuada los desafíos y necesidades de la sociedad.

### **Conclusiones**

A lo largo de la investigación, se ha constatado una teoría que amalgama los estados de excepción con el proceso de autocratización, postulando que estos estados pueden ser manipulados por los líderes con el propósito de subvertir el gobierno democrático y ensanchar su dominio al menguar los costos asociados a tales acciones. Esta perspectiva plantea importantes desafíos para la protección de la democracia y los derechos humanos. Es así como los estados de excepción, si no se utilizan de manera limitada y justificada, pueden convertirse en herramientas para el abuso de poder y la erosión de los pilares fundamentales de una sociedad democrática. Debilitando como se ha observado los mecanismos de control, la capacidad coordinadora institucional y socavando la capacidad en la gobernabilidad y la evaluación de las políticas.

Se ha comprendido que las disposiciones de emergencia que otorgan a los gobiernos la capacidad de tomar medidas más allá de los procedimientos habituales durante momentos de crisis son características comunes de los estados democráticos. Sin embargo, la investigación presentó el contenido y las consecuencias de las disposiciones de emergencia, destacando especialmente el papel del estado ecuatoriano en aumentar sustancialmente el poder ejecutivo. Por lo cual, se pudo evidenciar que las disposiciones de emergencia recogidas en la legislación nacional otorgaron amplios poderes al poder ejecutivo durante el contexto de la crisis, lo que alteraría drásticamente el panorama político.

De esta manera, resulta pertinente destacar el impacto potencial de los estados de excepción en el futuro de un Estado, señalando que incluso una sola declaración puede tener consecuencias significativas. Si bien existen estudios que han examinado los efectos de los poderes de emergencia en la protección de los derechos humanos, los avances empíricos recientes aún no han proporcionado un marco teórico o análisis empírico de la relación entre un estado de emergencia declarado y la probabilidad de autocratización en un estado democrático.

En este sentido, la declaración de un Estado de Excepción puede impactar tanto las trayectorias del diseño de políticas como los resultados de dichas políticas, especialmente en términos de gobernabilidad y control democrático. El Estado de Excepción, al suspender temporalmente las normas y garantías constitucionales, puede alterar los procesos de diseño de políticas al concentrar el poder en el ejecutivo y limitar la participación de actores clave, como la sociedad civil. Esto puede conducir a una toma de decisiones menos inclusiva y a una menor calidad en la formulación de políticas.

La concentración de poder, la limitación de la participación ciudadana y la falta de supervisión efectiva pueden debilitar la calidad de las políticas y generar un ambiente propicio para el abuso de autoridad. Estos factores tienen implicaciones significativas para la efectividad de las políticas y su capacidad para abordar las necesidades de la sociedad de manera justa y equitativa. Por lo tanto, es fundamental garantizar un equilibrio adecuado entre la necesidad de abordar situaciones de crisis y la protección de los principios democráticos y la gobernabilidad a largo plazo.

Además, se ha observado una manipulación del marco legal que regula los estados de excepción, permitiendo que se extiendan sin justificación suficiente y se utilicen para fines políticos. Esto ha generado una desconfianza generalizada hacia estas medidas y una percepción de abuso por parte de las autoridades. Esta desnaturalización ha debilitado la legitimidad del gobierno y ha socavado la confianza de la ciudadanía en el sistema político.

Es importante destacar que esta desviación del modelo pactado por el derecho internacional no solo tiene implicaciones a nivel interno, sino también a nivel externo. La comunidad internacional ha expresado su preocupación por la situación en Ecuador y ha llamado la atención sobre el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos en el país.

Por ello, la problemática de la declaratoria del estado de excepción en Ecuador ha traído inmensas consecuencias para el desarrollo social y político de la sociedad contemporánea. Se

ha corroborado que la importancia de su estudio radica en la medida en que su empleo ha sido desviado de su finalidad primigenia, esto es, la suspensión temporal de ciertos derechos en aras de la protección de otros considerados más imperativos, con miras a restablecer el orden y la normalidad.

En contraste con esta finalidad, se ha constatado el uso perverso y abusivo de los estados de excepción, donde su aplicación se ha instrumentalizado para la vulneración de los Derechos Humanos, precisamente aquellos derechos que se supone deberían ser protegidos por estas medidas extraordinarias. Consecuentemente, los estados de excepción se han convertido en una herramienta de violación sistemática de los derechos fundamentales, cuyo propósito no es otro que garantizar la impunidad de los Estados en sus acciones arbitrarias y abusivas.

Entonces, como se ha podido observar, los 11 días de duración de las protestas fueron impactantes de muchas maneras, ya que se vio un nivel de violencia diferente de las movilizaciones anteriores. Esto demuestra la tendencia de los gobiernos a adoptar un discurso y una agenda política que incluye una retórica de odio, una agenda de derechos humanos restrictiva y una política económica desmedida.

En este sentido, el estado de excepción, ese instrumento sutil de dominación y represión se reveló como una herramienta cardinal del gobierno ecuatoriano para sofocar las protestas de octubre de 2019. El estado de excepción aparece como un recurso sofisticado para controlar y disciplinar a las masas, para ejercer una violencia disimulada bajo el pretexto de la protección del orden y la seguridad. En efecto, el gobierno ecuatoriano utilizó el estado de excepción como un mecanismo de represión que se materializó en la violencia arbitraria de la policía, en la censura de los medios de comunicación, en la difusión de noticias falsas y la manipulación de la información. Todo ello muestra cómo el estado de excepción es una pieza clave en el ajedrez del poder, un recurso que permite controlar, someter y silenciar a aquellos que se atreven a desafiar el statu quo.

En este marco, la situación actual impone una coyuntura de inseguridad y perplejidad en los habitantes de los Estados soberanos que se desenvuelven en el marco de una guerra civil perpetua. Ésta emerge y se nutre de la excepcionalidad constante inherente a este paradigma. Si, según la afirmación de Schmitt, el soberano es quien decide en el estado de excepción, entonces, todos los ciudadanos expuestos a la decisión del gobernante de avanzar en un marco jurídico indeterminado corren el riesgo de ver amenazada su soberanía. El estado de excepción, al consolidarse como norma, suscita una relación que vincula y abandona a los



individuos en manos del derecho. Por lo tanto, urge elaborar una teorización acerca de la excepcionalidad permanente con el fin de desentrañar la dinámica de esta relación y así plantear cuestiones que contribuyan a esclarecer las facetas más oscuras de esta realidad.

Resulta correcto, mencionar que el análisis crítico de la actualidad política nos indica que el aspecto normativo del derecho puede ser flagrantemente obstruido y denegado por la violencia gubernamental que, al ignorar las normas internacionales y al instaurar internamente un estado de excepción, pretende sin embargo presentarse como una aplacadora del derecho. Es indudable que el estado de excepción efectivo en el que se ha estado inmerso no permite el retorno al estado de derecho, dado que se encuentran en jaque con los mismos conceptos de "estado" y "derecho".

Conviene advertir que, aunque uno de los rasgos distintivos del Estado de Derecho es su normativización, los estados de excepción evidencian que el derecho, válido en tiempos de normalidad, resulta inoperante en momentos excepcionales. Por esta razón, es imprescindible que el marco constitucionalmente establecido que consagra el Estado de Derecho contemple las medidas necesarias para hacer frente a situaciones de emergencia. Sin embargo, se hace necesario ir más allá, con relación al empleo de estas medidas de emergencia, entendiendo que su aplicación no debería suscitar el escándalo de nadie. No obstante, propio de una taimada confabulación, ese instante supuestamente temporal en el cual se interrumpe el orden jurídico, se ha transformado en la respuesta del derecho a la protesta, así como al de las crisis políticas y sociales. Este acto inusitado se ha convertido en una forma paradigmática, recurrente y continua de gobernanza.

En definitiva, la problemática de la declaratoria del estado de excepción en Ecuador no solo se trata de un tema jurídico, sino que también tiene implicaciones políticas y sociales profundas. La excepcionalidad en la que se encontró sumida la sociedad ecuatoriana en el marco de las protestas de octubre de 2019 generó un ambiente de inseguridad en los ciudadanos, quienes vieron amenazada su soberanía en manos de un poder gubernamental, que utiliza los estados de excepción como herramientas instrumentales de políticas. En este sentido, es crucial que el marco constitucional contemple medidas adecuadas para hacer frente a situaciones de emergencia sin recurrir al abuso y la instrumentalización de los estados de excepción. La normalización de la excepcionalidad y su uso recurrente como forma de gobernanza suscita un peligro precedente que debe ser abordado y teorizado con el fin de desentrañar sus dinámicas y proponer soluciones efectivas y justas para la sociedad.

Por lo tanto, está claro que, entre otras cosas como lo posiciona la alianza mundial de la sociedad civil CIVICUS, “el uso de la violencia para reprimir las protestas que se están llevando a cabo en Ecuador y la negativa del gobierno a atender las demandas de los manifestantes amenazan aún más las libertades fundamentales” (Civicus 2022). Porque es cierto, “la solución a la crisis no pasa por acallar las voces de quienes plantean sus preocupaciones, sino por un proceso de toma de decisiones inclusivo y por acciones que pongan a la gente, y especialmente a las comunidades indígenas excluidas, en el centro (Kode 2022). Y es así como esta problemática ha requerido de una reflexión crítica y profunda para poder identificar sus causas y buscar soluciones efectivas que permitan el respeto y protección de los derechos humanos y el orden constitucional.

## Referencias

- Amnistía Internacional. 2019. “Ecuador: Estados miembros de la OEA deben exigir a Ecuador investigar represión violenta durante estado de excepción”. <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2019/10/ecuador-oea-debe-exigir-investigar-represion-violenta/>
- Agamben, Giorgio. 1995. *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, Giorgio. 2005. *El Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Alcántara, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arendt, Hannah. 2019. *La pluralidad del mundo*. De Hannah Arendt (ed. Andreu Jaume). Taurus.
- Benjamin, Walter. 1990. *El origen del Drama barroco alemán* [trad. José Muñoz Millanes], Madrid: Taurus, p. 18
- Capano, Giliberto y Federico Toth. 2022. “Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen”. Public Administration (en línea). doi:10.1111/padm.12861
- Civicus, 2022. *Ecuador: Los derechos humanos están en peligro debido a la represión violenta de las protestas*. Junio.
- Código Orgánico Integral Penal*. (10 de febrero de 2014). Registro Oficial, Suplemento n.º 180.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Artículo 98*.
- Corral Burbano de Lara, Fabian. 2015. *Sobre la resistencia*. Quito: Diario El Comercio – Editorial de opinión.
- Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166; párr. 83.
- Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Párr. 30.
- Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párr. 60.
- Corte Penal Internacional. (1 de julio de 2002). Estatuto de Roma. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Cunill-Grau, Nuria. 2014. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*. VOLUMEN XXIII. NÚMERO 1. I SEMESTRE DE 2014. PP. 5-46
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2019. “Investigación de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia”. <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf>
- De Benoist, Alain. 2007. Global terrorism and the state of permanent exception. *The International Political Thought of Carl Schmitt: terror, liberal war and the crisis of global order*, 73
- Derechos y Justicia, Observatorio. 2019. “Informe preliminar sobre violaciones a DDHH en el contexto paro nacional en Ecuador de octubre 2019”. <https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-PRELIMINAR-SOBRE-VIOLACIONES-A-DDHH-EN-EL-CONTEXTO-PARO-NACIONAL-EN-ECUADOR-DE-OCTUBRE-2019..pdf>
- Ely, John Hart. 2002. *Democracy and distrust*. Cambridge: Harvard University Press.

- Estévez Araujo, José Antonio. 1994. *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*. Madrid: Trotta.
- Expreso. 2023. "Ecuador tiene 15 estados de excepción desde mayo del 2021". [Ecuador tiene 15 estados de excepción desde mayo del 2021 \(expreso.ec\)](https://www.expreso.ec)
- Fontaine, Guillaume y Gurza-Lavalle, Adrián. 2019. Controles Democráticos y cambio institucional en América Latina. Presentación del Dossier. En *Iconos Revista de Ciencias Sociales* 65, 7-28.
- Fontaine, Guillaume. 2021. "Los instrumentos de política". En *Guillaume Fontaine (Autor), Guía Práctica de Diseño de Políticas para el Sector Eléctrico*. El caso ecuatoriano. Quito: OLADE-CONDESAN-MEERRNR. pp. 26-35.
- Fontana, Alessandro. 1999. "Du droit de résistance au devoir d'insurrection", en J.- C. Zancarini (comp.), *Le Droit de résistance*, ENS, Paris
- Foucault, Michel. 2006. Clase 11 de enero de 1978. En: *Seguridad, territorio y población* (pp. 15-44). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gargarella, Roberto. 2011. "El Derecho y el castigo: de la injusticia penal a la justicia social". Madrid: artículo publicado en *Revista Derechos y Libertades*, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, No. 25, Época II.
- Goizueta Vertiz, Juana. 1997. Los Estados de excepción en América Latina: los controles desde el derecho internacional. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 98, 183-215.
- Hernández-Luis, Alejandro. 2019. "El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico". *Cuadernos del Cendes*. Año 36. No. 102. pp. 47-86.
- Hjorth, Ronnie. 2014. The poverty of exceptionalism in international theory. *Journal of International Political Theory*, 10(2), 169-187.
- Hood, Christopher. 1986. *"The Tools of Government"*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *"The Tools of Government in the Digital Age"*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 2011. *"Designing Public Policies. Principles and instruments"*, Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael. 2019. *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*, Oxon: Routledge.
- Ihering, Rudolf. 1957. *La lucha por el Derecho*. México D.F.: Cajica. Abele.
- La República. 2019. "Ecuador ha vivido unos 100 estados de excepción en una década". [Ecuador ha vivido unos 100 estados de excepción en 10 años | La República EC \(larepublica.ec\)](https://larepublica.ec)
- Lührmann, Anna y Rooney, Bryan. 2020. "Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline". University of Gothenburg. V-Dem Institute.
- Neal, Andrew. 2010. *Exceptionalism and the Politics of Counter-terrorism: Liberty, Security and the War on Terror*. Routledge.
- O'Donnell, Guillermo. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.
- OHCHR, 1966. "International Covenant on Civil and Political Rights", Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- OHCHR, 1966. "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"
- OHCHR, 1978. "Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)"

- Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (6 de febrero de 1999). Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm>
- Organización de las Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. (27 de agosto al 7 de septiembre de 1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. New Horizons in Public Policy, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Peters, B. Guy. 2019. “*Las promesas del diseño de políticas públicas*”. Cuadernos del Cendes. Año 36. No. 102. pp. 1-12.
- Przeworski, Adam. “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”. En *ELSTER, J y RUME, S. (Eds.) Constitutionalism and Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press. 1988.
- Saint-Bonnet, François. 2001. *L'État d'exception*, PUF, Paris.
- Saint-Bonnet, François. 2007. “*L'état d'exception et la qualification juridique*”, *CRDF*, no 6, 2007, p. 29-38.
- Sandel, Michael. 2008. “*Filosofía pública*”, trad, de Albino Santos Mosquera, Barcelona, Marbot.
- Schmitt, Carl. 1985. *La dictadura*. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria. Madrid: Alianza. Versión de José Díaz García.
- Schmitt, Carl. 1985. *Political Theology: Four Chapters on the concept of Sovereignty*. Cambridge, Mass.; London: MIT Press.
- Schmitt, Carl. 2001. *Teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid, Paidós/MEC.
- Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio. 1999. *La desobediencia civil en el Estado constitucional democrático*. Madrid: Marcial Pons.
- Welzel, Hanz. 1962. *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*, 4ª ed., Göttingen, Vandenhoeck y Ruprecht.

## Anexos

### Anexo 1. Tabla de evidencias

Tipo de recurso	Fuente	Enlace
<b>Información</b>	<p>El Comercio. (2 de octubre de 2019). “Decreto 883 establece que el alza de las gasolinas extra y ecopaís y del diésel regirá desde el 3 de octubre del 2019”</p> <p>El Comercio. (6 de octubre de 2019). “Ministerio de Defensa: ‘no se provoque a la fuerza pública, no la desafien, no hay que agredir a los militares”</p> <p>RT. (8 de octubre de 2019). "No hay texto": Lenín Moreno se queja en cadena nacional porque no tenía dispuesto el discurso que iba a leer (VIDEO)</p> <p>Asamblea Nacional, (2019). Informe de los hechos relacionados con el paro nacional del 2 al 13 de octubre de 2019.</p>	<p>(<a href="https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/decreto-alza-gasolinas-diesel-subsidios.html">https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/decreto-alza-gasolinas-diesel-subsidios.html</a>)</p> <p>(<a href="https://www.elcomercio.com/actualidad/ministerio-defensa-militares-provocacion-manifestaciones.html">https://www.elcomercio.com/actualidad/ministerio-defensa-militares-provocacion-manifestaciones.html</a>)</p> <p>(<a href="https://actualidad.rt.com/actualidad/329647-lenin-moreno-queja-no-tener-dispuesto-discurso">https://actualidad.rt.com/actualidad/329647-lenin-moreno-queja-no-tener-dispuesto-discurso</a>)</p> <p>(<a href="https://4pelagatos.com/wp-content/uploads/2019/12/INFORME-FINAL-10-12-2019.pdf">https://4pelagatos.com/wp-content/uploads/2019/12/INFORME-FINAL-10-12-2019.pdf</a>)</p>
<b>Regulación</b>	<p>Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). “Investigación de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia”.</p> <p>Constitución de la República del Ecuador. (2008). <i>Art 164 y Art 158.</i></p> <p>LEY DE SEGURIDAD PUBLICA Y DEL ESTADO. (2014). <i>Art. 28, Art.29, Art. 30, Art. 32, Y Art. 33</i></p> <p>LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL. (2018). <i>Art. 119 y Art.123</i></p>	<p>(<a href="https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf">https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf</a>)</p> <p>(<a href="https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador-act-ene-2021.pdf">https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador-act-ene-2021.pdf</a>)</p> <p>(<a href="https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ene15_LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA-Y-DEL-ESTADO.pdf">https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/ene15_LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA-Y-DEL-ESTADO.pdf</a>)</p> <p>(<a href="#">a2_7 LOGJCC mar 2018.pdf</a> (presidencia.gob.ec))</p>
<b>Finanzas</b>	<p>Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). “Investigación de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia”.</p>	<p>(<a href="https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf">https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf</a>)</p>

	Human Rights Watch. (6 de abril de 2020). “Ecuador: Lecciones de las Protestas de 2019”	<a href="https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019">https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019</a>
<b>Organización</b>	<p>El Comercio. (14 de octubre de 2019). “Lenín Moreno deroga el Decreto 883 que eliminaba el subsidio a los combustibles”</p> <p>Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2019). “Investigación de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia”.</p> <p>El Telégrafo. (6 de noviembre de 2019). Ministra Romo compareció ante comisión que investiga lo sucedido en el paro nacional. El Telégrafo.</p>	<p><a href="https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lenin-moreno-deroga-decreto-883.html">https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lenin-moreno-deroga-decreto-883.html</a></p> <p><a href="https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf">https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpecomunicacion/public/2020-03-denuncia-fge-3-0-final-JV.pdf</a></p> <p><a href="https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ministra-romo-paro">https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ministra-romo-paro</a></p>