

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

LAS EMERGENCIAS COMO RUTINA:
EL “ESTADO DE EMERGENCIA” EN PUERTO RICO Y SUS EFECTOS EN LA
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Por:

Déborah R. Román Cortés

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Mayo de 2023

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RIO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

Déborah R. Román Cortés

TITULADO

LAS EMERGENCIAS COMO RUTINA:
EL “ESTADO DE EMERGENCIA” Y SUS EFECTOS EN LA GOBERNANZA
DEMOCRÁTICA EN PUERTO RICO

Aprobada por:

Dra. Liz J. Ortiz Laureano
Catedrática Auxiliar

Firma

16 de mayo de 2023

Fecha

RESUMEN

Los estados de emergencia, o de excepción, son figuras claves para la gobernanza de los estados-naciones. Su desarrollo histórico se ha definido por ser la principal respuesta a las preguntas que todavía no sabemos contestar y a las situaciones que ameritan una respuesta contundente, flexible y rápida. El estado de derecho cede ante las necesidades de un estado de emergencia y se liberaliza el proceso de gobernanza, asegurando que se puedan satisfacer las necesidades imperantes sin restringirse por los protocolos o derechos que se exigen normativamente. Debido a esto, y a la flexibilidad político-legal que se crea durante estos periodos de gobernanza, cada vez es más usual enfrentarnos a estados de emergencia. En este escrito, buscamos explorar algunas causas de este fenómeno e introducir posibles soluciones que eviten el deterioro de la gobernanza democrática a causa de la repetida declaración de estados de emergencia y el cesamiento de derechos civiles, políticos y humanos.

PALABRAS CLAVES:

Estado de emergencia, estado de excepción, gobernanza, derechos humanos

INTRODUCCIÓN

“Las ‘emergencias’ siempre han sido el pretexto por el cual las protecciones a las libertades individuales se han erosionado”

Friedrich Hayek

La autocratización, proceso inverso de la democratización, es cerca de 75% más propensa a ocurrir durante periodos donde se han declarado estados de emergencia (Lührmann & Rooney, 2021, p. 630). Esto resulta sumamente preocupante, ya que desde principios del año 2000 en Puerto Rico se comenzó a evidenciar un patrón a nivel estatal que buscaba replicar el modelo federal que trataba la gobernanza local como un caso excepcional. Este modelo establecía que retos de gobernanza sistémicos constituían emergencias excepcionales que debían ser atendidos a través de la declaración de estados de emergencia (Atile Osoria, 2016).

Actualmente, no se tiene un registro de fácil acceso de todos los estados de emergencia que han sido declarados recientemente a nivel estatal, ni si se ha completado algún proceso de rendición de cuentas de las decisiones tomadas durante estos periodos de emergencia. En efecto, aunque la definición de emergencia está determinada por ley, la definición e implementación del concepto de “estado de emergencia” no queda establecido con la misma certeza. Esto ha permitido una gobernanza irregular, afectada por un estado continuo de emergencia y los vaivenes que traen las decisiones tomadas bajo esta categoría.

En esta investigación, se busca entender el contexto de lo que es un estado de emergencia y estudiar y presentar conclusiones relevantes con respecto a los estados de emergencia en Puerto Rico con el fin de: recomendar algunas maneras de aumentar la formalización del proceso de implantar estados de emergencia en Puerto Rico; describir diversos elementos que se deben

tomar en cuenta para la rendición de cuentas y la toma de decisiones éticas de todos los procesos relacionados a los estados de emergencia; y abogar por la participación ciudadana antes, durante y después de la declaración de un estado de emergencia.

A través del análisis de fuentes secundarias, ya que esta investigación tiene un corte exploratorio, consideramos información que se deriva de otras investigaciones, estudios o fuentes de información sobre la implementación y los retos de la declaración de estados de emergencia con ejemplos comparados. Los hallazgos ofrecen algunas contestaciones unificadas que sirven como guía para evaluar y responder las interrogantes propuestas sobre la ejecución de los estados de excepción en Puerto Rico.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene como foco contestar: ¿a qué se refiere el concepto de estado de emergencia, tanto histórica como contemporáneamente? y ¿cuál es la definición funcional y operativa de “estado de emergencia” a nivel estatal?. Además, siguiendo el marco creado por Bjørnskov y Voigt de los Indicadores de Poderes de Emergencia (o INEP, por sus siglas en inglés), buscamos evaluar: ¿cuáles son las condiciones necesarias para la declaración de un estado de emergencia?; ¿es la orden ejecutiva el mecanismo más eficiente para declarar estados de emergencia o existen otras opciones?; ¿quién tiene el poder de declarar un estado de emergencia y darlo por terminado?; y ¿quién tiene el poder de monitorear la legalidad de las acciones tomadas durante un estado de emergencia?. Por último, buscamos explorar cuáles podrían ser los efectos de la implementación frecuente de estados de emergencia en la gobernanza democrática en Puerto Rico y cuáles son algunas recomendaciones para poder manejar efectiva y eficientemente los estados de emergencia en el país.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y SUS INDICADORES

Al buscar respuestas a nuestras interrogantes, discutiremos varias definiciones de conceptos. Para comenzar, definiremos emergencia utilizando los estatutos del *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*. En el Acta I, Sección 102 de este texto se menciona que una emergencia consta de:

cualquier ocasión o instancia para la cual, por determinación del Presidente, se necesita ayuda federal para suplementar los esfuerzos y las capacidades estatales y locales para salvar vidas y para proteger la propiedad, la salud y la seguridad pública, o disminuir el efecto de la amenaza de catástrofes en cualquier parte de los Estados Unidos (Stafford Act, 1988).

También utilizaremos la definición local, la cual es determinada en Puerto Rico por la Ley 120-2017 en el Artículo 5.03 (Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, 2017, p. 48):

Significa cualquier situación o circunstancia para la cual sean necesarios los esfuerzos estatales y municipales encaminados a salvar vidas y proteger propiedades, la salud y seguridad pública, o para minimizar o evitar el riesgo de que ocurra un desastre en cualquier parte de Puerto Rico.

En segundo lugar, definiremos el estado de excepción o emergencia como una “profunda modificación de ciertos sistemas jurídicos delante de peligros duraderos...” (Agamben, 2005). Como guía para evaluar el impacto de los estados de emergencia en la gobernanza democrática, se utiliza la definición de Santana Rabell et al. (2007, p. 16), que establece este tipo de gobernanza como un “[s]istema de gobernar en red, mediante el cual una variedad de actores

públicos y privados se incorporan y aportan de diversas maneras a las decisiones, para adelantar así los objetivos de la política pública, proveer servicios y compartir las tareas del gobierno”.

Por último, usaremos tres de los Indicadores de Poderes de Emergencia de Bjørnskov y Voigt como herramientas para evaluar el funcionamiento de los estados de emergencia en Puerto Rico (se discuten más adelante).

LAS EXCEPCIONES Y LAS EMERGENCIAS

Puerto Rico ha estado plagado por emergencias continuas desde hace más de una década y este fenómeno no parece tener fin en el futuro cercano (Colón Dávila, 2022; ELNUEVODIA.COM, 2022a, 2022b, 2022c; microjuris.com, 2022; Ruiz Kuilan, 2022). De acuerdo a la literatura, estas crisis – o emergencias – se refieren a situaciones en que las autoridades estatales, públicas o transnacionales necesitan intervenir y tomar decisiones (Heupel et al., 2021, pp. 1964–1965), las cuales tienen un componente legal y otro operacional (Backgrounder Security Sector Governance and Reform, 2005). Para identificar los estados de emergencias, podemos evaluar el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales indican que para declarar y manejar emergencias se necesita que estas: sean temporales; sean parte de una declaración de riesgo excepcional; se practique una comunicación efectiva y eficientemente durante las mismas; y se promulgue la protección de derechos humanos intangibles (Backgrounder Security Sector Governance and Reform, 2005). Estos estados de emergencia, a su vez, trastocará inevitablemente el estado de derecho, el cual Michiel Scheltema, citado por Corstens y Mills, indica que busca “proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad y garantizar derechos certeros y la igualdad de trato. El estado de derecho existe para los ciudadanos” (2017, p. 15).

En Puerto Rico, los estados de emergencia regularmente se establecen por Órdenes Ejecutivas con eficacia, por razón constitucional, de ley (López Merlán, 2019). Estatutariamente, el Negociado para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (en adelante, NMEAD) (2021) – el cual reside dentro de la estructura del Departamento de Seguridad Pública – es el organismo responsable de “proteger a las personas en situaciones de emergencias o desastres y, a esos efectos, prove[er] de la forma más rápida y efectiva la asistencia necesaria para la protección antes, durante y después de éstos asegurando la protección de vida y propiedades” (Gobierno de Puerto Rico, 2021). Esta misión responde a un concepto de emergencia descrito en la Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, o Ley 20-2017, pero no nos provee con los mecanismos para evaluar dos conceptos básicos para nuestra investigación: el estado de excepción y el estado de emergencia.

Para Hurtado y Aguilar (2021) no existe una real diferencia entre los estados de excepción y aquellos de emergencia – estos términos se usan intercambiamente. Otros autores difieren - Francisco Saint-Bonnet, según citado por Rafael Valim (2018, p. 439), define el estado de excepción clásico como el “tiempo durante el cual las normas legales establecidas para periodos de calma son violadas o suspendidas para hacer frente a un determinado peligro” y Ana Jabauri explica que “[e]l estado de emergencia es un instrumento tentador, que le permite a los estados derogar derechos humanos fundamentales humanas para satisfacer necesidades inminentes” (Jabauri, 2020, p. 123). Bruce Ackerman (2004, p. 1037), por otra parte, define al estado de emergencia como aquel que le permite al gobierno tomar medidas extraordinarias cuando lucha campalmente por su supervivencia.

Giorgio Agamben, quien también es citado por Valim en el texto antes mencionado, considera una excepción como una “profunda modificación de ciertos sistemas jurídicos delante

de peligros duraderos, tales como el terrorismo”, aunque descarta la posibilidad de una excepción permanente, ya que, si éste fuera el caso, tal excepción se convertiría en una regla. Hurtado y Aguilar (2021, p. 65) reafirman por su parte que un régimen de excepción puede tener efectos nocivos en los elementos más importantes de un Estado moderno, entre los que se encuentran: “el territorio, su integridad; la vigencia de la Constitución; el funcionamiento normal del gobierno; la estabilidad política la paz social, así como los derechos, libertades y garantías fundamentales de la población”.

Aunque existen diferencias someras entre los estados de excepción, que son causados por peligros determinados, y los estados de emergencia, fundamentados en necesidades inminentes, la realidad es que ambos conceptos crean un punto de desbalance entre la ley pública y las realidades políticas (Agamben, 2005, p. 1). La Corte Europea de Derechos Humanos avala esta percepción, indicando que una emergencia real debe responder a las necesidades de toda la población. Actualmente, la determinación de cuando se debe imponer un estado de emergencia y los efectos de este en la eliminación – temporera o duradera – de diversos derechos humanos no se regula suficientemente (Criddle & Fox-Decent, 2012, p. 42), lo que constituye un problema crítico ya que establecer un estado de emergencia implica la suspensión en sí del estado de derecho con el fin de poder atender situaciones apremiantes (Agamben, 2005, p. 4).

En términos generales, entonces, podemos asumir que hoy por hoy los términos estado de excepción o de emergencia se usan intercambiamente, por lo que comprender la génesis de cualesquiera de ellos nos ofrecerá un pie forzado para comprender cual es el fin y la necesidad de este tipo de fenómeno político-legal y sus efectos.

Desarrollo histórico de los estados de emergencia

Hurtado y Aguilar (2021, p. 53) exploraron los inicios del concepto de estado de excepción, el cual se originó en Roma, e indican que éste buscaba, a través de una dictadura, atender una situación extraordinaria, de emergencia, o una conmoción, rebelión o desorden interno del Estado. Con la creación de la figura del *dictador constitucional* comenzó un proceso de desarrollo de los regímenes de excepción, el cual vino a definir estas excepciones por dos factores: cuáles regulaciones se impusieron durante la emergencia y cuáles límites se le aplicaron al individuo o individuos que tendría capacidad decisiva sobre el Estado. Heupel et al. (2021) indican que las políticas de emergencias han sido un tópico central en el estudio de las relaciones internacionales, ya que la guerra es considerada la emergencia por excelencia y los estados modernos se construyeron en base a este concepto de guerra. Las instituciones gubernamentales básicas, de carácter burocrático y centralizado, surgieron de la necesidad de prepararse para conflictos armamentísticos, por lo cual fue fundamental tomar en consideración los requisitos para el manejo de los estados de emergencia en la creación de los estados modernos. Podemos identificar tres de los elementos más importantes de estos regímenes de emergencia, que según Hurtado y Aguilar fueron: la influencia directa de la Antigua República Romana en su conformación, la suspensión de habeas corpus -o el derecho, normalmente de origen constitucional, que protege a los ciudadanos en contra de detenciones ilegales e indefinidas (American Civil Liberties Union, s. f.) -, y la suspensión de derechos humanos.

Más de un milenio después Nicolás Maquiavelo asumió como fundamental esta figura del estado de excepción o emergencia dentro de la gobernanza de cualquier estado, con el fin de que los estados pudieran conservar su poder y defenderse de cualquier amenaza inminente. Esta

herencia teórica y práctica puede ser observada en todos los estados modernos de una forma u otra.

En los Estados Unidos de América, país que ha tenido y tiene gran inherencia en temas de gobernanza en Puerto Rico, podemos ver la figura de la excepción o la emergencia en la Sección 9 del Artículo I de su Constitución (1787), donde se indica que “el privilegio del habeas corpus no se suspenderá, salvo cuando la seguridad pública lo exija en los casos de rebelión o invasión”. Es relevante destacar que, durante la Convención Constituyente de los Estados Unidos, Charles Cotesworth Pinckney trajo a la mesa la propuesta de que la suspensión del habeas corpus estuviera limitado a situaciones urgentes y que solo se pudiera extender por un periodo de doce meses, pero estas recomendaciones no fueron puestas en práctica. Al día de hoy, la cláusula constitucional todavía favorece una interpretación irrestricta del concepto de emergencia y de la suspensión del habeas corpus (Ackerman, 2004).

En Puerto Rico, por su parte, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1952) establece en el Artículo II, Sección 13 que:

...No se suspenderá el privilegio del auto de hábeas corpus a no ser que, en casos de rebelión, insurrección o invasión, así lo requiera la seguridad pública. Solo la Asamblea Legislativa tendrá el poder de suspender el privilegio del auto de hábeas corpus y las leyes que regulan su concesión. La autoridad militar estará siempre subordinada a la autoridad civil.

Así mismo, el Artículo IV, Sección 4, le otorga al gobernador de Puerto Rico las facultades de: “llamar a la milicia y convocar el *posse comitatus* a fin de impedir o suprimir cualquier grave perturbación del orden público, rebelión o invasión” y de “proclamar la ley marcial cuando la seguridad pública lo requiere en casos de rebelión o invasión o eminente peligro de ella”, aunque

esto es dependiente a una ratificación inmediata de la Asamblea Legislativa a tales fines, limitando – en alguna forma – la implementación de un estado marcial o de excepción.

Límites y retos de los estados de emergencia

Ahora bien, la naturaleza constitucional de los estados de emergencia en estos ejemplos no debe crear el falso entendimiento de que este es el único origen de este tipo de estado. Carl Schmitt, citado por Criddle y Fox (2012, pp. 42–43), argumentó que el estado de derecho no podía limitar las acciones necesarias durante un estado de emergencia, por lo que las constituciones de los diferentes estados no podían contener normas que limitarían el uso de los poderes de emergencia o los estados de emergencia en general. Bajo ese pensamiento es que la vasta mayoría de los estados modernos han recurrido al estado de excepción, o de emergencia, con creciente frecuencia. En las características básicas del estado de excepción, entre las que se encuentran la abolición provisional de los poderes legislativo y judiciales y la eliminación de los pesos y contrapesos gubernamentales, los estados y gobiernos han encontrado la flexibilidad necesaria para actuar de acuerdo a sus prioridades individuales (Agamben, 2005).

Los efectos de esta práctica se ven reflejados en la actualidad. Estados Unidos, por ejemplo, ha recurrido al recurso del estado de emergencia para “combatir, primero, la amenaza terrorista y, más recientemente, la nueva pandemia del COVID -19” (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias, s. f.; Jabauri, 2020, p. 121).

Es una realidad innegable que en tiempos de emergencia, las necesidades de seguridad sobrepasarán los derechos individuales, pero ninguna necesidad de seguridad es absoluta ni tiene autoridad para eliminar los derechos humanos inalienables (Gross, 2008). Esta reflexión es especialmente importante en tiempos donde se ha vuelto costumbre convertir emergencias en conflictos, en donde hay un enemigo común (las drogas, el terrorismo, el COVID-19), un grupo

de héroes levantan el ánimo nacional (la policía, la milicia, los trabajadores de la salud) y se crea un gran valor en defender a los gobernantes y al gobierno en épocas donde estos están siendo atacados (Jabauri, 2020, pp. 127–128). Esto tiene como efecto directo la creación de un remolino de respuestas emocionales y patrióticas que puede terminar por “desestabiliza[r] las tradiciones democráticas y establecer un racismo desquiciado” u otros cientos de males sociales, como indica John Armitage que ocurrió en la Unión Europea después de que esta se uniera a la idea del excepcionalismo de la “Guerra contra el Terror” (2002, p. 28).

Está evidenciado que el uso descontrolado de los estados de emergencia permite un tipo de totalitarismo que elimina los retos políticos y los problemas que los estados no desean atender (Agamben, 2005, p. 2). Al respecto, Jorge Carpizo, citado por Hurtado y Aguilar (2021, p. 44), señala que “la democracia está encauzada por la norma constitucional y las leyes orgánicas y reglamentarias... es un andamiaje para racionalizar el poder y evitar arbitrariedades y discrecionalidades”, pero sabemos que el estado de excepción “sup[one] la despolitización de la política y su consecuente subordinación al derecho” (Atile Osoria, 2016, p. 12), por lo que aunque “[l]a democracia moderna es necesariamente representativa y universalista” (Hurtado & Aguilar, 2021, p. 41) se debe constantemente evaluar si las excepciones que rigen los estados de emergencia se resolverán por el camino del derecho – tradicionalmente constitucional – o por el político, basado en la participación y voto de la mayoría de los ciudadanos. En su mayoría, las excepciones o emergencias constan principalmente de un ejercicio de derecho, no político, pero impactan el derecho que han de ejercitar, al únicamente practicar los preceptos constitucionales y legales que le permitan atender su necesidad o situación de urgencia, a costa de todas las demás normas.

En la modernidad, el modelo de declarar “guerras” teóricas y filosóficas en contra de todo lo que se identifica como un mal social, viene acompañado de un gran poder y una gran capacidad de acción impune. Aun así, es crucial recordar que la “preservación de los valores democráticos es importante no solo la guerra, sino en todos los tiempos de emergencia” (Jabauri, 2020, p. 142) y que no todas las necesidades urgentes requieren suspender derechos ciudadanos y humanos para atenderse.

El caso de Puerto Rico

Esta lección ha sido de lenta asimilación en Puerto Rico. Atilos Osoria establece que “durante las últimas décadas, el estado de excepción en Puerto Rico ha pasado de ser un asunto aislado a convertirse en una regla” (2016, p. 7). En los últimos años, hemos definido como razón de alerta y emergencia nacional sucesos tan diversos como el efecto de fenómenos atmosféricos, cambios fiscales o la violencia de género, sin olvidar los sucesos de salud pública que han de determinar esta década.

En el 2010 específicamente, la determinación del caso de *Domínguez Castro v Gobierno de ELA* dio paso a un peligroso precedente. El Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que en los hechos presentados a la Corte (casi 17,000 empleados públicos, siguiendo lo establecido por la Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, fueron cesanteados debido a la necesidad de contrarrestar una creciente emergencia fiscal) “exist[ía] una clara relación real y sustancial, entre la acción del Estado y el interés que persigue” y que se “justifica el estado de emergencia fiscal declarado por la Asamblea Legislativa y, por ente, la necesidad de utilizar procedimientos que realmente respondan a tal urgencia” (*Dominguez Castro v Gobierno de ELA*, 2010). En otras palabras, se estableció como jurisprudencia el hecho de que el gobierno practicante tenía la potestad cuasi-infinita de determinar qué constituía una emergencia – siempre y cuando cumpliera con los

estatutos constitucionales – y cuál sería el nivel de respuesta apropiado para atender tal emergencia.

Considerando este contexto histórico, se puede afirmar que Puerto Rico “...ha sido administrado a través de un estado de excepción colonial normalizado” (Atilé Osoria, 2016, p. 16) que ha promovido políticas públicas específicas, especialmente de índole económica, que buscaban beneficiar a la clase poderosa norteamericana. Los mismos preceptos constitucionales, discutidos previamente, que autorizan los estados de emergencia en Puerto Rico tienen contenido y lenguaje similar y derivativo de la Constitución de los Estados Unidos, por lo que no es de extrañar que este autor establezca que “durante las últimas décadas, el estado de excepción en Puerto Rico ha pasado de ser un asunto aislado a convertirse en una regla” (2016, p. 7).

Excepcionalismo colonial¹

En el texto *Estado de excepción interno en Puerto Rico: un análisis socio-jurídico de la crisis económica y fiscal puertorriqueña* se hace un valioso recuento de cómo ha sido el desarrollo del estado de excepción en Puerto Rico (Atilés-Osoria, 2018). El autor resume que el estado de excepción en Puerto Rico tiene una larga historia que se puede trazar con claridad hasta el 1898, cuando los Estados Unidos adquirieron potestad de la isla y “se generó una categoría jurídica diferente para los puertorriqueños, sujetos políticos que, aunque nominalmente pertenecen a EEUU, no se les han reconocido todas las garantías constitucionales, derechos y privilegios de la ciudadanía estadounidense”(2016, p. 17). Esta excepcionalidad “atrav[ies]a todos los espacios en los que se manifiesta el colonialismo estadounidense” en Puerto Rico y no solo el espacio jurídico (2016, p. 15). La mezcla de situaciones políticas, el colonialismo y el

¹ Desde el 1898, el Congreso de los Estados Unidos retiene poderes plenarios sobre Puerto Rico, por lo que se teoriza que todavía se mantiene un estado colonial en la isla. Puede ver más en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40178522>.

estado de excepción que viabilizó la administración de Estados Unidos en Puerto Rico se vio fortalecido en el pasado por la Ley Jones, que "...“priva igualmente a los/as puertorriqueños/as que vivan en el territorio no-incorporado de PR, de disfrutar la totalidad de los derechos políticos y garantías constitucionales inherentes a la ciudadanía estadounidense,” (Atile Osoria, 2016, p. 17). En el presente, jurisprudencia como Puerto Rico v. Sánchez, en la que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos confirmó que “el gobierno de PR no posee una soberanía distinta, sino que esta pertenece y emana del Congreso de los EEUU” (Atile Osoria, 2016, p. 19) y que “el ELA no significó el abandono de esa condición colonial” (2016, p. 20), perpetúan que Puerto Rico siga siendo tratado como una excepción.

Estado de excepción interno

Esta historia jurisprudencial va acompañada del rol del neoliberalismo² – de índole colonial³ - en este desarrollo histórico, el cual “implicó la desestructuración de la administración local, el incremento de las políticas anti-obreras y una visión economicista y despolitizada de la política”(Atile Osoria, 2016, p. 25). Aun así, el ingenio y la necesidad criolla condujeron a creación de lo que se determina como un *estado de excepción interno*, que también tuvo como meta el desarrollar la economía de la isla, con fines nefastos. El autor nos indica que “desde mediados de la década del 1980 hasta el 2016, observamos la progresiva destrucción del ya débil *Estado de Bienestar* puertorriqueño” (2016, p. 27). También indica que varios de nuestros recientes gobernantes se destacan por su rol en este proceso de precariedad fiscal: la

² Es la “teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado”, según la Real Academia Española. Puede ver más en: <https://dle.rae.es/neoliberalismo>.

³ Este tipo de neoliberalismo, según Atilos Osoria (2016), resulta de la mezcla de políticas económicas del neoliberalismo con las políticas establecidas en el colonialismo norteamericano para con Puerto Rico, enfocado en imponer sistemas legales y crear figuras jurídicas que protejan los intereses del estado colonizador.

administración Acevedo Vilá fue la primera que utilizó un mecanismo formal de excepción para manejar una crisis económica en 2006; las legislaciones de la administración de Fortuño profundizaron la emergencia fiscal; y la administración García Padilla recurrió al estado de excepción interno para justificar no pagar las deudas estatales – lo cual acrecentó el grado de la emergencia y culminó en la creación de PROMESA, que “es la solución propuesta por el gobierno de los EEUU para atender la seria crisis fiscal y económica” de la isla (2016, p. 39).

La realidad innegable es que, en el pasado y en el presente, “las leyes excepcionales y el estado de excepción interno son impuestas a través de la articulación de todas las ramas de poder” en Puerto Rico (2016, p. 29) y la creación de PROMESA, la Junta y la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico lograron que “la legislatura puertorriqueña renunci[ara] a su poder constitucional para ser contrapeso del poder ejecutivo” (2016, p. 37), un claro ejemplo de cómo opera el estado de excepción. El estado de excepcionalismo colonial en Puerto Rico continúa más activo que nunca y hemos llegado a un punto de observarlo y notarlo como algo normal – vivir de emergencia en emergencia, sin que haya un plan o un término de tiempo límite para salir de estas, es la orden del día.

Efectos de la falta de mérito y la rendición de cuentas en la gobernanza democrática

En Puerto Rico, el gobierno – influenciado nuevamente por el neoliberalismo - “...incorporó las políticas públicas de privatización, ajustes estructurales y la reducción del gobierno como discursos de gobernabilidad” (Atile Osoria, 2016, p. 173). Esta racionalidad ha sido determinante en la manera en que las emergencias se identifican y los estados de excepción se manejan – siempre limitando de una forma u otra el esparcimiento del poder entre diferentes sectores con la explicación pública de que la centralización del poder facilita el manejo y resolución de cualquier emergencia. Este proceso en el que la mayoría deja de ser soberano a

través de un estado de excepción, se considera una “consecuencia inevitable de la globalización”, pero esta dinámica de liderato es realmente motivada por el neoliberalismo, el cual sirve como “dispositivo de naturaleza estratégica individualista, altamente competitiva, cuyas pulsiones son falsamente satisfechas a través del consumo y cuyos juicios se construyen en un ambiente marcado por la espectacularización” (Valim, 2018, p. 448).

Estas tendencias neoliberales y de autocratización tienen efectos sumamente nocivos en la administración pública y en la gobernanza democrática. Dos valores fundamentales son obviados en este proceso: el mérito – tanto de la persona o personas en los que residirá el poder de toma de decisiones en un estado de emergencia, como de la misma evaluación de que amerita ser una real emergencia – y la rendición de cuentas posterior a la finalización de cualquier estado de emergencia.

Tomemos como ejemplo tres situaciones que se produjeron durante el reciente estado de emergencia por COVID-19. En primer lugar, el principio de mérito se vio amenazado cuando apenas los primeros casos y muertes por COVID-19 estaban reportándose en China, Europa y Estados Unidos. El Secretario de Salud en ese momento, el Dr. Rafael Rodríguez Mercado⁴ expresó que no esperaba que el virus llegará a Puerto Rico ya que no había conexiones de vuelos directas entre la isla y la mencionada nación asiática (Pérez-Méndez, 2020). Indica Boeninger que “para que haya cohesión en la acción del Estado, se requieren mecanismos de coordinación intersectorial” (1993, p. 93), especialmente en emergencias complejas como esta, donde se requiere “una «prueba social», que se genera mediante la formación y la comunicación efectiva de información científica más que a partir de la experiencia directa del impacto de la emergencia” (London School of Economics and Political Science, 2020, p. 5). Este tipo de visión

⁴ El Dr. Rafael Rodríguez Mercado, previo a su renuncia, también se vio involucrado en contrataciones cuestionables y alegatos de ausentismo de liderato.

cortoplacista dio la impresión general de incompetencia en el liderato del sector de la salud durante una emergencia global y sin duda, afectó la gobernanza democrática durante el estado de emergencia en Puerto Rico.

Con respecto a la consideración del mérito de los líderes de la emergencia, las renuncias sucesivas de la estudiante doctoral Fabiola Cruz López⁵, la Dra. Yonaica Plaza y del Dr. José Becerra⁶ agravaron la situación de desconfianza y laceraron profundamente la confianza pública en el mérito de sus oficiales e instituciones para poder velar por su bienestar. Cabe mencionar que aún con estos indicios de la falta de valor otorgado al mérito, la decisión de la ex Gobernadora Wanda Vázquez de declarar el 12 de marzo de 2020 un Estado de Emergencia en Puerto Rico debido al “inminente impacto del coronavirus” (Gobierno de Puerto Rico, 2020) fue aplaudida por su convicción y acción ante el riesgo inminente. En contraste, el gobierno federal de los Estados Unidos, que ya contaba con más de 1,647 casos, no declaró un estado de emergencia hasta el 13 de marzo de 2020 (Executive Office of the President, 2020).

En segundo lugar, en momentos críticos de la emergencia, el gobierno de Puerto Rico intentó establecer de forma acelerada contratos multimillonarios para la compra de pruebas de detección de COVID-19. Estos contratos estuvieron plagados de influencias partidistas y fueron creados por un proceso que no tomó en consideración el mérito de las empresas a las que se buscaba otorgaron los contratos (Torres Gotay & Maldonado Arrigoitia, 2020; Valentín Ortiz &

⁵ La Dra. Fabiola Cruz se convirtió en una de las figuras públicas más reconocidas durante la pandemia debido a su rol en la creación de la primera red de rastreo de contagios en el municipio de Villalba, aunque al momento de crear esta red la Dra. Cruz todavía cursaba sus estudios de medicina.

⁶ El Dr. Becerra, al renunciar, procedió a realizar “señalamientos de irregularidades con el manejo de los datos” (Resolución del Senado Núm. 305, 2021, p. 1) contra el Sistema Municipal de Investigación de Casos y Rastreo de Contactos (SMIRC) y la dependencia que le reemplazo, la Oficina de Epidemiología e Investigación del Departamento de Salud.

Cintrón Arbasetti, 2020). Esto redundó en investigaciones criminales y, nuevamente, la laceración de la confianza de los ciudadanos en las capacidades del gobierno para administrar correctamente la emergencia.

Por último, el 7 de marzo de 2022 el gobierno de Puerto Rico, por instrucción de su Gobernador, el Hon. Pedro Pierluisi, puso fin a la vigencia de la mayoría de sus ordenamientos de emergencia para la lucha contra el COVID-19 a través de una Orden Ejecutiva a esos fines (Gobierno de Puerto Rico, 2022). Más de un año después del fin de la emergencia inmediata - ¿qué ha pasado con la rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas durante el estado de emergencia de COVID-19? Al momento, muy poco. El Departamento de Salud rinde un Resumen Ejecutivo semanal que continúa con un esfuerzo reducido de medición de progreso y comunicación pública (Departamento de Salud de Puerto Rico, 2023). Oficinas dedicadas a la asistencia social y al monitoreo y rastreo de los casos del COVID-19 desaparecieron poco a poco, sin dar cuenta de la razón por la que se decidió que ya no eran necesarias. Partidas multimillonarias de fondos federales llegaron a la isla y la mantuvieron a flote fiscalmente en un momento de grandes amenazas para el estado económico del país, pero nunca se sostuvieron esfuerzos consistentes de informar a donde fueron a parar esos fondos.

Definitivamente, los problemas sociales no resueltos, o tan diversos como la carencia de vivienda adecuada, el padecimiento de condiciones de salud mental o la exposición constante a los efectos del cambio climático en Puerto Rico, resultan tan chocantes y prioritarios para algunos como COVID-19, pero no han tenido el mismo nivel de atención o urgencia. Aunque se debe reconocer la necesidad inminente de acción para manejar el COVID-19, esto no evita que los líderes políticos y administrativos que encabezaron los esfuerzos de respuesta a esta emergencia sean cuestionados por su mérito y las consecuencias de sus acciones. En toda

emergencia, incluyendo ésta, se requiere un proceso de rendición de cuentas dinámico y comprensivo que permita entender por qué hubo la necesidad de declarar y sostener un estado de emergencia y reconocer cómo mejorar las condiciones en el caso de que una situación similar se repita. Lamentablemente, al día de hoy, ninguno de estos valores ha sido considerado como una prioridad post-emergencia, lo cual a su vez vulnera la confianza en el gobierno y la gobernanza democrática.

DESPUÉS DE LA DECLARACIÓN:

¿EN QUE CONSISTE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN PUERTO RICO?

Hemos explorado ampliamente el progreso histórico de los estados de emergencia, incluyendo la definición operacional de emergencia en Puerto Rico, pero no hemos aclarado cómo se gestan tales estados. Después de una declaración de emergencia – un proceso complejo que, en el caso de Puerto Rico, requiere el cumplimiento con estándares federales y estatales – se procede a establecer un estado de emergencia. Los estados de emergencia en Puerto Rico solo pueden ser declarados por el/la Gobernador(a) a través de una Orden Ejecutiva que derive su autoridad de una cláusula de la Constitución o de una ley específica (López Merlán, 2019) y culminan cuando la vigencia de estas Órdenes expire.

En el Artículo 5.10 – “Poderes Extraordinarios del Gobernador de Puerto Rico” de la Ley 20-2017 claramente se establecen estos parámetros al indicar que:

Este artículo faculta al gobernador de Puerto Rico decretar, mediante proclama, un estado de emergencia o desastre en Puerto Rico. Entre los poderes extraordinarios conferidos se encuentra solicitar ayudas federales; dictar, enmendar y revocar reglamentos durante el estado de emergencia; darles vigencia a reglamentos durante el estado de emergencia; ordenar la remoción de ruinas o escombros; adquirir por compra o donación bienes

muebles e inmuebles; y adquirir mediante expropiación forzosa a que ellos bienes muebles o inmuebles necesarios durante el estado de emergencia o desastre (Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, 2017, p. 55)

De acuerdo con López Merlán, un(a) Gobernador(a) puede declarar un estado de emergencia únicamente cuando el hecho o la situación de emergencia se encuentre dentro de la definición de emergencia estipulada en la ley; de no ser así, solo se estaría publicando una Orden Ejecutiva sin capacidad de dictar el comienzo de un estado de emergencia, y el “único propósito práctico de la misma sería mandarles el mensaje a los funcionarios de la Rama Ejecutiva sobre su deber de cumplir con los protocolos, leyes y políticas públicas de la administración...” (2019). Aplicable a esta situación, nos referimos a las declaraciones de Guillermo O’Donell: “[e]l problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de éstas, la ineffectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno” (2004, p. 177). Aun con esta normativa de por medio para poder oficializar la activación de un estado de emergencia – y en alguna forma, limitarla- la incidencia y alcance de estos estados va en un aumento exponencial.

Exploración de algunos estados de emergencia recientes en Puerto Rico

En Puerto Rico se publicaron más de 100 órdenes ejecutivas con respecto a COVID-19 desde marzo de 2020. Desde el 2020, cerca de 65 órdenes ejecutivas contienen, en algún contexto, la palabra “emergencia” y desde el 2018, 33 órdenes ejecutivas contienen alguna mención del término “estado de emergencia”.⁷ Las últimas dos Órdenes Ejecutivas en Puerto Rico, ambas con fecha del 11 de abril de 2023, sirven de declaración de estados de emergencia,

⁷ Puede leer más en <https://www.estado.pr.gov/ordenes-ejecutivas>.

por lluvias torrenciales en algunos municipios de la isla y por la erosión costera respectivamente.

Antes de eso, la última emergencia fue declarada el 7 de marzo de 2023 (Gobierno de Puerto Rico, s. f.). Lührmann and Rooney, citados por Bjørnskov and Voigt (2018), han observado que la declaración de estados de emergencia con frecuencia inicia el proceso del retroceso democrático, por lo que la normalización y regularización de este tipo de declaraciones es sumamente preocupante. Bjørnskov & Voigt (2022b, p. 77) también se preguntaron si el poder ejecutivo percibía las Órdenes Ejecutivas como sustitutos a los estados de emergencia y las usaba de tal manera. En el caso de los estados de emergencia por el SARS-CoV-2, demostraron que su hipótesis era cierta. Estos autores exhortan a que, debido al uso dramático de los estados de emergencia durante COVID-19, se debería estipular que todos los actores políticos y a los medios de comunicación y a los académicos reevalúen el uso de los poderes de emergencia.

Impacto de los estados de emergencia

Citando al juez sueco Herbert Tingsten, Giorgio Agamben (2005) menciona que “un sistemático y regular ejercicio de la institución [de la excepción] necesariamente llevará a la liquidación de la democracia” – es decir: con regulación, se puede controlar el efecto del estado de excepción, pero el mismo se legitima; sin regulación, no se normaliza que suceda, pero de tener que declararse, estará menos limitado. Se advierte nuevamente de la tendencia a la normalización de esta forma de gobernar, al Agamben (2005) recordarnos que “una de las características del estado de excepción – la abolición provisional entre los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales – muestra la tendencia de convertirse en una práctica sostenida del gobierno”, tal como sucedió después de la Primera Guerra Mundial, en donde la política y el derecho de los estados fueron trastocados por las excepciones que tuvieron que admitir y manejar durante el periodo bélico.

El impacto de los estados de emergencia se fundamenta en que son la antítesis del estado de derecho, el cual se basa en la separación de poderes (Corstens, 2017, p. 14). Según Michiel Scheltema, tiene la misión de proteger a los ciudadanos de arbitrariedades y garantizar certezas legales y la igualdad de trato; como mencionado previamente, el estado de derecho existe para los ciudadanos (Corstens, 2017). Inevitablemente, “los estados de emergencia prolongados vienen a ser enmiendas constitucionales y a debilitar las garantías y derechos aplicables durante tiempos normales, ya que lo ‘temporal’ se trata como ‘permanente’ y lo ‘excepcional’ se trata como ‘normal’” (Jabauri, 2020). Nunca se debe olvidar que “[m]ientras más bajo el riesgo de normalización de este tipo de excepciones, mayor será la distancia entre un estado de emergencia y el autoritarismo” (Jabauri, 2020).

Es crucial también distinguir entre los estados de emergencia que se originan por causas naturales y aquellos causados por desastres políticos, ya que difieren tangiblemente. De manera general, se halló que “mientras menos costoso para un gobierno sea declarar un estado de emergencia por un desastre natural, es más probable que se declare”. (Bjørnskov & Voigt, 2017, p. 12)

En resumen, los estados de emergencia tienen el efecto de disminuir la democracia aun en casos donde se requiere declararlos por fenómenos naturales; el reciente patrón de sobre utilizarlos es el camino más rápido para enfrentarnos a una crisis humana debido a su efecto en la decadencia de los derechos humanos.

Democracia, soberanía y derechos humanos

Antonin Scalia, fallecido juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, indicó que solo cuando hay una buena estructura gubernamental, que incluya una rama judicial independiente, las palabras en papeles – refiriéndose a la Constitución y a las leyes – adquieren sentido práctico

y los derechos se convierten en realidades demandables (Corstens, 2017). Por su parte William Brennan – quien también pertenecía a la Corte - dijo que el propósito de la Constitución era declarar que ciertos derechos eran más importantes que otros, y que el deber de la Corte era colocarlos esos derechos prioritarios más allá del alcance de mayorías políticas temporeras, por lo que las leyes crean posibilidades, pero también determinan límites para todo (Corstens, 2017).

Este acercamiento filosófico al rol de las leyes y la Constitución en frenar el uso desmedido de poder ejecutivo y político se ve reflejado también en el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (United Nations, 1966), que indica:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Un vivo ejemplo de la violación de estos principios de democracia y derechos humanos fue el manejo de la emergencia del Coronavirus en Hungría bajo el gobierno de Viktor Orbán. Durante este periodo de excepción, hubo múltiples conductas que impactaron directamente la democracia, entre las que se encontraron: la falta de límites de tiempo para la propuesta de atención a la emergencia; la aceleración desleal del proceso de aprobación de tal legislación; y la introducción permanente de dos nuevos crímenes, los que impactan los derechos humanos de libre asociación y de libre expresión (Barroso Márquez, 2021). Sucesos como este fueron comúnmente visto en diferentes estados, pero se podían minimizar utilizando las medidas del

estado de emergencia solamente al inicio de la pandemia y luego evolucionar a trabajar con las necesidades emergentes por los canales tradicionales – habiendo tenido estos el tiempo para adaptarse a las realidades de la pandemia (Fernández de Gatta Sánchez, 2020). En conclusión, los estados deben asegurarse de respetar los derechos humanos, especialmente los de poblaciones vulnerables (Lebret, 2020), lo que redundará en una mejor democracia.

EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

Hurtado y Aguilar, al evaluar el rol de los regímenes de excepción en Iberoamérica, concluyeron que “antes de la pandemia, los estados de excepción eran excepción, hoy será[n] la regla” (2021, p. 235), respaldando así la filosofía de Byung-Chul-Han de que “[e]l estado de excepción pasar[á] a ser la situación normal. Entonces el virus habría logrado lo que ni siquiera el terrorismo islámico consiguió del todo.” (Han, 2021, p. 6). Jabauri describe un futuro atemorizante, porque se refiere a experiencias internacionales previas al establecer que:

dónde estados de emergencia basados en el derecho han sido declarados, el fin de estos [estados de emergencia] no ha conducido a un retorno de las condiciones previas; en su lugar, muchos de los poderes creados durante la emergencia son establecidos como leyes permanentes y ordinarias (2020, p. 138).

Bjørnskov & Voigt observaron un patrón preocupante de los estados de asignar más poderes a la Rama Ejecutiva en tiempos de emergencia. La data que estos autores recopilaron da indicios que esta tendencia se debe a la historia de las nuevas democracias (aquellas instituidas después de la década de 1950) y sus inclinaciones previas hacia el totalitarismo y las autocracias (2018). Debido a esto, es sencillo identificar una línea conectora entre los estados de emergencia y la reducción de la autoridad y la soberanía popular. Estos autores llevaron su análisis más allá de las aproximaciones teóricas y pudieron concluir certeramente que cuando las constituciones

de emergencia asignan más poderes a la rama ejecutiva, los desastres naturales matan a más personas, ya que los gobiernos explotan los desastres naturales como pretextos para aumentar las regulaciones del mercado y los gastos gubernamentales (2022a).

A la hora de evaluar un estado de emergencia, entonces, se debe contar con información fidedigna del estatus de los estados bajo el régimen de derecho y poder compararlo con varios indicadores previamente creados que midan los niveles de gobernanza democrática en la sociedad, entre los que se debe considerar: la existencia y uso de pesos y contrapesos judiciales y legislativos y su rol dentro de los estados de excepción; la duración del estado de emergencia; las nuevas conductas o actos criminalizados por el estado; los derechos constitucionales violentados durante el periodo de la emergencia; los fondos utilizados por motivo de la emergencia; el mérito profesional y cívico de los líderes encargados de tomar decisiones durante la emergencia; y cualquier esfuerzo durante el estado de emergencia por rendir cuentas a la ciudadanía. Por último, debe haber la apertura para evaluar también efectos imprevistos de los estados de emergencia, como lo fue la conversación en torno al acceso a salud reproductiva femenina o cuidados a la salud mental, los cuales se vieron severamente limitados durante la emergencia de COVID-19 (Baird et al., 2022).

Como resumido por Carlos Garrido López “lo decisivo en su naturaleza jurídica no es su formalización, ni el órgano legitimado para adoptarlos, sino sus efectos” (2017, p. 70). Debemos prepararnos para evaluar y reformar los estados de emergencia de forma que estos regímenes no terminen, en palabras de T.S. Eliot, "...no con una explosión, sino con un lamento".

Reflexiones finales

En la modernidad, es imposible discernir el impacto en las sociedades de la autocratización producto de la imposición de estados de emergencia del quehacer cotidiano de

los gobiernos y otros factores que inciden en su capacidad de gobernanza democrática. Debemos asegurar, que el estudio del proceso previo a una declaración de emergencia, la gobernanza durante el periodo de emergencia y los efectos culminado el estado de emergencia, sea lo más fácil posible. En Puerto Rico, realizar estudios comprensivos de estas tres fases, es muy difícil por múltiples razones:

- La jurisprudencia con respecto a la declaración de una emergencia y el manejo y gobernanza de un estado de emergencia no resulta clara y parece contradecirse en algunos de sus procesos, al tener que considerar normativa estatal y federal, la cual no contempla un marco integrador que pueda adaptarse a la cultura y realidades locales.
- El acceso a las Órdenes Ejecutivas, documentos fundamentales para determinar el proceder de los estados de emergencia, es engorroso y de difícil acceso. El portal en que residen, aunque es digital, no está optimizado para facilitar la manipulación de datos con propósitos estadísticos.
- No existe un portal o base de datos que recopile la información sobre los estados de emergencia en Puerto Rico, lo que lacera el principio de rendición de cuentas de cualquier administración.
 - No se identificó ninguna guía o protocolo básico que requiriera al estado proveer alguna información en específico con respecto a sus estados de emergencia.

RECOMENDACIONES

Con base en las recomendaciones de Jabauri, Valim y Atilé Osoria, se recomienda a nivel estatal:

- Establecer pesos y contrapesos constitucionales para la otorgación, el manejo y la devolución de poderes en, durante y después de la declaración de un estado de emergencia
- Crear la figura de revisión judicial aplicable los poderes de emergencia
- Obligar a los dos poderes con menos protagonismo en los regímenes de excepción – el legislativo y judicial – a preservar y utilizar sus poderes de supervisión e investigación
- Fomentar una “lógica de la solidaridad” que aporte al desarrollo económico sin que el mercado se convierta en el soberano de los estados de emergencia
- Promulgar la descolonización, para que cada pueblo pueda regir sus propias excepciones a la luz de sus normas y reglas constitucionales y pueda buscar un retorno a la normatividad constitucional con la mayor premura posible luego de cualquier emergencia, sin necesidad de ser intervenido por otros estados.

Adicionalmente, se recomienda a nivel ejecutivo:

- Crear protocolos de recopilación y publicación de información con respecto a los estados de emergencia en Puerto Rico.
- Evaluar cada acción tomada en los estados de emergencia desde una visión que considere el mérito de los administradores tomarla y la rendición de cuentas que se derivará de ella.

Por último, se recomienda a nivel legislativo:

- Crear una legislación unificada que considere los estatutos constitucionales para el buen proceder de los estados de emergencia. Esto haría, como indican Bjørnskov y Voigt (2018) que el gobierno sea más predecible y así, aumentaría la confianza del pueblo en conocer la mente de sus gobernantes.

CONCLUSIÓN

Como ampliamente explicado en nuestro escrito, es generalmente aceptado que, en muchos países, los textos constitucionales difieran grandemente de la realidad constitucional. En Puerto Rico, se han levantado situaciones de emergencia constantemente en los últimos años, pero, lamentablemente, las diferencias entre la respuesta esperada antes estas emergencias y la realidad ha sido abismal. Existen múltiples factores que impiden que se adopte con éxito un marco institucional de reglas, procesos y acuerdos legales e informales para la acción social de manera legítima, efectiva y transparente durante estados de emergencia. La carencia de una buena infraestructura de salud y de recopilación de datos; la corrupción; la comunicación de información de forma ineficiente y fragmentada; la falta de cuidado con el principio de mérito y de rendición de cuentas; la dependencia del gobierno federal para la obtención de recursos vitales y otras restricciones fiscales; la falta de legitimidad y destrezas técnicas en el liderato político-gubernamental; y los problemas sociales no resueltos afectan negativamente la implantación de nuevos marcos institucionales, aunque estos sean necesarios para ejercer una mejor gobernanza.

Los regímenes de excepción, por su naturaleza, no pueden convertirse en la norma, pero hemos visto que la falta de preparación adecuada para enfrentar situaciones excepcionales, o de emergencia, aumentan las probabilidades de que estos afecten la gobernanza democrática de los estados. En la práctica, como claramente evidenciado, afectar la gobernanza democrática impactará nocivamente a su vez la implementación y el reconocimiento de diversos derechos humanos. Hemos realizado una serie de recomendaciones para la mejora de la implementación de los regímenes de excepción en Puerto Rico y, aunque fuera de nuestro ámbito de investigación, exhortamos el estudio de las medidas necesarias para hacer de las recomendaciones realizadas una realidad.

REFERENCIAS

Ackerman, B. (2004). The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*, 113(5), 1029–1091.

Agamben, G. (2005). *State of Exception* (K. Attell, Trad.). The University of Chicago Press.

Agencia Federal para el Manejo de Emergencias. (s. f.). Desastres declarados [FEMA].

Desastres declarados.

https://www.fema.gov/es/disaster/declarations?field_dv2_state_territory_tribal_value=PR&field_year_value%5B2023%5D=2023&field_year_value%5B2022%5D=2022&field_year_value%5B2021%5D=2021&field_year_value%5B2020%5D=2020&field_year_value%5B2019%5D=2019&field_dv2_declaration_type_value=All&field_dv2_incident_type_target_id_selective=All&page=1

American Civil Liberties Union. (s. f.). *What you should know about habeas corpus*. Recuperado 28 de abril de 2023, de <https://www.aclu.org/other/what-you-should-know-about-habeas-corporus>

Armitage, J. (2002). State of Emergency: An Introduction. *Theory, Culture & Society*, 19(4), 27–38.

Atile Osoria, J. M. (2016). Estado de excepción interno en Puerto Rico: Un análisis socio-jurídico de la crisis económica y fiscal puertorriqueña. *Derecho y Crítica Social*, 2, 151–194.

Atiles-Osoria, J. (2018). State of Exception as Economic Policy: A Socio-Legal Analysis of the Puerto Rican Colonial Case. *Oñati International Institute for the Sociology of Law*, 8(6), 819–844.

Backgrounder Security Sector Governance and Reform. (2005). *States of Emergency*.

- Baird, B., Flowers, P., Kevin, C., & Roach Anleu, S. (2022). When More is Less: Emergency Powers, COVID-19 and Abortion in South Australia, 2020. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 11(4), 87–98. <https://doi.org/10.5204/ijcjsd.2236>
- Barroso Márquez, J. F. (2021). Estado de derecho, iliberalismo y poderes de emergencia: Oportunismo político en Hungría. En *La Constitución en tiempos de pandemia* (pp. 257–276). Dykinson.
- Bjørnskov, C., & Voigt, S. (2017). Why do governments call a state of emergency? On the determinants of using emergency constitutions. *European Journal of Political Economy*, 1–14. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.01.002>
- Bjørnskov, C., & Voigt, S. (2018). The architecture of emergency constitutions. *I•CON*, 16(1), 101–127. <https://doi.org/doi:10.1093/icon/moy012>
- Bjørnskov, C., & Voigt, S. (2022a). Emergencies: On the misuse of government powers. *Public Choice*, 190, 1–32. <https://doi.org/10.1007/s11127-021-00918-6>
- Bjørnskov, C., & Voigt, S. (2022b). This time is different?—On the use of emergency measures during the corona pandemic. *European Journal of Law and Economics*, 54, 63–81. <https://doi.org/10.1007/s10657-021-09706-5>
- Boeninger, E. (1993). *La gobernabilidad: Un concepto multidimensional*. 79–94.
- Colón Dávila, J. (2022, enero 2). Pierluisi declara un estado de emergencia fiscal como parte de sus primeras seis órdenes ejecutivas. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/pierluisi-declara-un-estado-de-emergencia-fiscal-como-parte-de-sus-primeras-seis-ordenes-ejecutivas/#:~:text=El%20gobernador%20Pedro%20Pierluisi%20firm%C3%B3,de%20pruebas%20de%20COVID%2D19.>

- Corstens, G. (2017). Chapter 1. A Democratic State Governed by the Rule of Law: What Does This Mean? En A. Mills (Trad.), *Understanding the Rule of Law* (pp. 1–18). CPI Group.
- Criddle, E. J., & Fox-Decent, E. (2012). Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law. *Human Rights Quarterly*, 34(1), 39–97.
- Departamento de Salud de Puerto Rico. (2023). *Resumen Ejecutivo: Situación de la Epidemia del COVID-19 en Puerto Rico—Indicadores para Semana Epidemiológica número 15 2023*. (Indicadores para la; p. 22). Oficina de Epidemiología e Investigación.
<https://www.salud.gov.pr/CMS/416>
- Dominguez Castro v Gobierno de ELA, 2010 DTS 022 (Tribunal Supremo de Puerto Rico 19 de febrero de 2010).
- ELNUEVODIA.COM. (2022a, febrero 8). Gobierno declara estado de emergencia en 15 municipios tras intensas lluvias del fin de semana. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/el-gobernador-firma-orden-ejecutiva-que-declara-estado-de-emergencia-en-varios-municipios-tras-intensas-lluvias-del-fin-de-semana/>
- ELNUEVODIA.COM. (2022b, septiembre 2). Pedro Pierluisi declara un estado de emergencia por la viruela del mono. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/pedro-pierluisi-declara-un-estado-de-emergencia-por-la-viruela-del-mono/>
- ELNUEVODIA.COM. (2022c, septiembre 17). Pedro Pierluisi declara estado de emergencia a nivel estatal por el paso de la tormenta Fiona. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/pedro-pierluisi-declara-estado-de-emergencia-a-nivel-estatal-por-el-paso-de-la-tormenta-fiona/>

Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (1952). *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. <https://www2.pr.gov/sobrepuertorico/documents/elaconstitucion.pdf>

Executive Office of the President. (2020, marzo 18). Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak [Government Website]. *Federal Register of the National Archives*.

<https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/18/2020-05794/declaring-a-national-emergency-concerning-the-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak>

Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Public Law 93-288, as amended, 42 U.S.C. 5121 et seq., Pub. L. No. 93-288, 5121 42 U.S.C. 97 (1988).

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020). El estado de alarma por la epidemia del coronavirus y sus problemas constitucionales legales. *Tribuna de Actualidad*, 8, 27-40.

Garrido López, C. (2017). Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 43-73. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.02>

Gobierno de Puerto Rico. (s. f.). *Órdenes Ejecutivas*. <https://www.fortaleza.pr.gov/ordenes-ejecutivas>

Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Pub. L. No. Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017, según enmendada, 1 (2017).

Gobierno de Puerto Rico. (2020). *Boletín Administrativo Núm. OE-2020-020: Orden Ejecutiva de la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Wanda Vázquez Garced, para declarar un Estado de Emergencia ante el inminente impacto del coronavirus (COVID-19) en nuestra isla*. Gobierno de Puerto Rico. <https://www.estado.pr.gov/ordenes-ejecutivas>

- Gobierno de Puerto Rico. (2022). *Boletín Administrativo Núm. OE-2022-019: Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro R. Pierluisi, a los fines de modificar las medidas implementadas contra el COVID-19, y para derogar los boletines administrativos NÚMS. OE-2021-082, OE-2021-087, OE-2022-003, OE-2022-009, OE-2022-010 Y OE-2022-015*. Gobierno de Puerto Rico. <https://www.estado.pr.gov/ordenes-ejecutivas>
- Gobierno de Puerto Rico. (2021). Negociado Manejo de Emergencia y Administración de Desastres (NMEAD). *Negociado Manejo de Emergencia y Administración de Desastres (NMEAD)*. <https://www.dsp.pr.gov/negociados/negociado-manejo-de-emergencia-y-administracion-de-desastres>
- Resolución del Senado Núm. 305, R. del S. 305 (2021).
- Government of United States of America. (1787). La Constitución de los Estados Unidos de América 1787. *National Archives*. <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>
- Gross, E. (2008). How to Justify an Emergency Regime and Preserve Civil Liberties How to Justify an Emergency Regime and Preserve Civil Liberties in Times of Terrorism in Times of Terrorism. *South Carolina Journal of International Law and Business South Carolina Journal of International Law and Business*, 5(1), 1–34.
- Han, B.-C. (2021). La emergencia viral y el mundo de mañana (A. Ciria, Trad.). *Polieticas*, 1–7.
- Heupel, M., Koenig-Archibugi, M., Kreuder-Sonnen, C., Patberg, M., Séville, A., Steffek, J., & White, J. (2021). Emergency Politics After Globalization. *International Studies Review*, 23, 1959–1897. <https://doi.org/doi: 10.1093/isr/viab021>
- Hurtado, J., & Aguilar, G. (2021). *Regímenes de Excepción en Iberoamerica por el COVID-19: Afectaciones al estado de derecho y la democracia*. Tirant Lo Blanch.

- Jabauri, A. (2020). State of Emergency: A shortcut to authoritarianism. *Journal of Constitutional Law*, 1, 121–143.
- Lebret, A. (2020). COVID-19 pandemic and derogation to human rights. *Journal of Law and the Biosciences*, 7(1), 1–15. <https://doi.org/10.1093/jlb/ljaa015>
- London School of Economics and Political Science. (2020). *Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas: La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones* (Nº 2; Informe de Políticas). London School of Economics and Political Science.
- López Merlán, A. (2019, octubre 31). Estado de Emergencia v. Estado de Alerta Nacional. *Revista Jurídica In Rev.* <https://derecho.uprrp.edu/inrev/2019/10/31/estado-de-emergencia-v-estado-de-alerta-nacional/>
- Lührmann, A., & Rooney, B. (2021). Autocratization by Decree. *Comparative Politics*, 53(4), 617–635.
- microjuris.com. (2022, octubre 27). Buscan aprobar estado de emergencia en sistema eléctrico y moratorias de pagos. *Microjuris.* <https://aldia.microjuris.com/2022/10/27/buscan-aprobar-estado-de-emergencia-en-sistema-electrico-y-moratorias-de-pagos/>
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para la discusión. En *La democracia en América Latina: Contribuciones para el debate.* (pp. 148–191). PNUD.
- Pérez-Méndez, O. (2020, enero 27). Salud no espera llegada del coronavirus. *Primera Hora.* <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/salud-no-espera-llegada-del-coronavirus/>

- Ruiz Kuilan, G. (2022, noviembre 21). Por la vía de la “emergencia” se proporcionará generación de energía a la isla, dice el gobernador. *El Nuevo Día*.
<https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/por-la-via-de-la-emergencia-se-proporcionara-generacion-de-energia-a-la-isla-dice-el-gobernador/>
- Santana-Rabell, L., Santiago-Centeno, Z., & Rivera-Ortíz, A. I. (2007). Nuevos desafíos para la gobernanza democrática: El arte de gobernar para el siglo XXI. En *La gobernanza democrática en Caguas: Una nueva forma de gobernar* (Primera Edición, pp. 11–23). Editores EMS.
- Torres Gotay, B., & Maldonado Arrigoitia, W. (2020, abril 5). El gobierno intentó comprar pruebas de coronavirus por \$40 millones a empresas sin experiencia y con vínculos al PNP. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/el-gobierno-intento-comprar-pruebas-de-coronavirus-por-40-millones-a-empresas-sin-experiencia-y-con-vinculos-al-ppn/>
- United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. United Nations.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf>
- Valentín Ortiz, L., & Cintrón Arbasetti, J. (2020, mayo 28). El esquema de la venta de pruebas en Puerto Rico. *Centro de Periodismo Investigativo*.
<https://periodismoinvestigativo.com/2020/05/el-esquema-de-la-venta-de-pruebas-en-puerto-rico/>
- Valim, R. (2018). Estado de excepción: La forma jurídica del neoliberalismo. *Revista Derechos en Acción*, 3(7), 438–461.