

I. Antecedentes del estudio	7
1. Inclusión del tema en la agenda de las Naciones Unidas y designación de un relator especial	7
2. Mandato del relator especial	8
3. Objeto del presente estudio	10
4. Fuentes de información recibida	11
5. Terminología	12
6. Marco jurídico de referencia	12

I. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

1. *Inclusión del tema en la Agenda de las Naciones Unidas y designación de un relator especial*

16. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, profundamente preocupada por la frecuencia con que algunos países aplicaban las disposiciones que regulan las situaciones llamadas de estado de sitio o de excepción y por la forma en que recurrían a las mismas, convencida de que existía una cierta relación entre dicha aplicación y el deterioro de los derechos humanos en esos países, mediante su resolución 10 (XXX) del 31 de agosto de 1977, solicitó al Consejo Económico y Social (por intermedio de la Comisión de Derechos Humanos), autorización para llevar a cabo un análisis detallado de esta cuestión.

17. Fue así como, por primera vez, las Naciones Unidas decidieron proceder a un estudio en profundidad sobre este tema,¹ confiando a la experta de la Subcomisión, señora Nicole Questiaux, la realización del mismo. Luego de varios años de labor, la señora Questiaux presentó un informe completo a la Subcomisión en su 35º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1982/15).

18. El estudio marcó un paso decisivo en la comprensión de esta temática, en la identificación de sus consecuencias sobre el conjunto de los derechos humanos y formuló, entre otras recomendaciones, la de realizar un seguimiento permanente de la cuestión.

1 Veáanse resoluciones 10 (XXX) de la Subcomisión; 17 (XXXV) de la Comisión y 197/34 del Consejo Económico y Social.

19. Por ello, en su resolución 1983/30, la Subcomisión decidió incluir en su programa de trabajo un tema titulado “El ejercicio del derecho de suspensión previsto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la violación de los derechos humanos”. Profundizando este enfoque, más tarde decidió examinarlo como asunto de gran prioridad, en el marco del tema titulado “La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos: b) cuestión de los derechos humanos y los estados de excepción”.² En 1985, por su resolución 1985/37, el Consejo Económico y Social hizo suya la recomendación de la Comisión y la Subcomisión de designar a un relator especial entre los expertos de la Subcomisión, señor Leandro Despouy, con el mandato que a continuación se detalla.

2. Mandato del relator especial

20. A partir de 1985, el *mandato originario* del relator especial —que dio lugar a diez informes anuales— abarca las siguientes tareas:

- *Establecer y actualizar* cada año la lista de países que, desde el 1º de enero de 1985, han proclamado, prorrogado o suspendido el estado de excepción;
- *Analizar* en dichos informes anuales, el respeto de las normas internas e internacionales que garantizan la legalidad del estado de excepción;
- *Estudiar* las repercusiones que las medidas de excepción adoptadas por los gobiernos tienen sobre los derechos humanos;
- *Recomendar* medidas concretas con miras a garantizar el respeto de los derechos humanos en situaciones de estado de sitio o de excepción.

2 Véase resolución 1987/25 de la Subcomisión.

21. A raíz de las deliberaciones llevadas a cabo en el seno de la Subcomisión, y en respuesta a solicitudes expresas de la Comisión, el relator especial:

- *Elaboró* directrices,³ a modo de normas tipo para la redacción de disposiciones legislativas nacionales relativas al estado de excepción;
- *Analizó* en profundidad la cuestión de la ampliación de los derechos humanos cuyo ejercicio no es susceptible de suspensión de conformidad con la jurisprudencia actual;⁴
- *Prestó* asistencia técnica a varios Estados que lo solicitaron (el Paraguay, la Federación de Rusia, Colombia, entre otros) en el marco de los servicios de asistencia técnica del Centro de Derechos Humanos y de otras instituciones.

22. El relator especial *dio* respuesta también a distintas solicitudes de asesoramiento por parte de diversas organizaciones internacionales.

23. Al cumplirse 12 años de continua labor, la Subcomisión pidió al relator especial que, además de la confección de la lista anual, presentara sus conclusiones finales sobre la protección de los derechos humanos durante los estados de excepción. El presente estudio trata de recoger la evolución operada en el ámbito internacional en este campo a partir de la labor desplegada por los órganos internacionales de control, de la experiencia acumulada por el propio relator especial, de la práctica de los Estados y del tratamiento de que ha sido objeto el tema por parte de la Comisión y la Subcomisión. Esta última, pidió también al relator especial que presentara

3 E/CN.4Sub.2/1991/28/Rev.1 anexo 1. En el presente informe, algunas de las normas tipo han sido actualizadas.

4 E/CN.4.Sub.2/1995/20.

recomendaciones precisas sobre la manera de enfocar esta cuestión en el futuro.⁵

3. Objeto del presente estudio

24. En cumplimiento de este mandato, el presente estudio tiene por objeto:

- *Pasar revista* a la evolución que se ha operado en el campo de la supervisión internacional en situaciones de crisis;
- *Poner de relieve* la forma en que los distintos precedentes de los órganos de control internacional y la propia práctica del relator especial han servido para consolidar ciertos criterios y principios jurídicos que rigen el estado de excepción;
- *Poner de manifiesto* las consecuencias positivas de una adecuada aplicación de las reglas que regulan el estado de excepción y, por el contrario, los efectos nefastos que tiene para los derechos humanos y para la paz su incorrecta aplicación;
- *Ofrecer* a la Subcomisión y la Comisión un panorama, lo más completo posible, de la situación mundial en materia de estado de excepción, mediante el análisis de la lista de Estados que hayan proclamado, prorrogado o suspendido el estado de excepción a partir del 1º de enero de 1985;
- *Formular* recomendaciones para su mejor tratamiento futuro por parte de los Estados y de los distintos órganos de las Naciones Unidas.

5 Véase resolución 1963/30 de la Subcomisión y decisión 1997/10 de la Comisión de Derechos Humanos.

4. Fuentes de información recibida

25. Tanto para la confección de sus informes anuales como para este estudio, el relator especial ha recibido como directriz de la Subcomisión recurrir a toda fuente de información fidedigna. Un detalle de las fuentes de información y la metodología empleadas para la confección de la lista anual de Estados que han proclamado, prorrogado o suspendido el estado de excepción, aparece reseñada en la introducción de cada uno de los informes anuales presentados, como en este décimo informe, que figura en el documento anexo (E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1). Para el presente estudio, las fuentes de información prioritarias han sido:

- Las respuestas de los propios *Estados* a las solicitudes formuladas por el relator especial;
- Las constataciones y observaciones formuladas por el *relator especial* en sus precedentes informes;
- Los precedentes establecidos por los *órganos de supervisión de competencia universal o regional*, en particular el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión y la Corte Europea de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos;
- Las *instituciones especializadas de las Naciones Unidas*, en particular la OIT y su Comité de la Libertad Sindical, así como su Comisión de Expertos en Aplicación de Convenciones y Recomendaciones, la UNESCO, la FAO, y la OMS;
- La jurisprudencia de la *Corte Internacional de Justicia*;
- Los precedentes establecidos por *otros órganos no convencionales*, como el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria;
- Las *organizaciones no gubernamentales* competentes, las cuales han contribuido desde el comienzo a la labor del relator especial.

26. El relator especial aprovecha esta oportunidad para expresar su gratitud a todas estas fuentes de información y más especialmente a los Estados que, con más de 200 comunicaciones, han contribuido en forma continua y decisiva a su labor, probando así el interés y la importancia que reviste esta materia.

5. Terminología

27. En este estudio, se utiliza la expresión “estado de excepción” por su precisión jurídica y su empleo corriente en la ciencia jurídica contemporánea. Además dicha expresión abarca el conjunto de situaciones cubiertas por los términos: “estado de emergencia”, “estado de sitio”, “estado de urgencia”, “estado de alarma”, “estado de prevención”, “estado de guerra interna”, “suspensión de garantías”, “ley marcial”, “poderes de crisis”, “poderes especiales”, “toque de queda”, etcétera. Incluye también, todas aquellas medidas adoptadas por los gobiernos que impliquen mayores restricciones al ejercicio de los derechos humanos de las que regularmente se autorizan en situaciones ordinarias.

6. Marco jurídico de referencia

28. Por tratarse de un mandato de alcance universal, el relator especial, a lo largo de sus 12 años de ininterrumpida labor, pudo consolidar un marco jurídico de referencia apoyado esencialmente en las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales que regulan el estado de excepción, en particular en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los precedentes establecidos por su órgano de control, el Comité de Derechos Humanos.

29. La circunstancia de que el artículo 4 del Pacto contenga disposiciones relativamente similares a las consagradas en los artículos 27 de la Convención Americana y 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos,⁶ hace que, en la prác-

6 No obstante, muchos tratados importantes de derechos humanos no

tica, la jurisprudencia y los precedentes de sus respectivos órganos de control enriquezcan, y se enriquezcan, con los establecidos por el Comité.

30. Completan este marco jurídico de referencia los distintos precedentes establecidos por otros órganos de supervisión internacionales que se han pronunciado sobre esta materia y que, generalmente, confirman a los anteriores, y en otros casos los completan. Nos referimos en particular a los precedentes establecidos por el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, el Comité de la Libertad Sindical de la OIT y la propia Corte Internacional de Justicia.

31. A partir de ellos, el relator especial ha consolidado una suerte de estándar internacional de reglas y principios aplicables a las situaciones de excepción,⁷ y que ha constituido su marco jurídico de referencia, tanto en su actividad de supervisión internacional como en sus actividades de asesoramiento a los Estados que han solicitado su concurso para la reforma de su legislación interna (el Paraguay, la Federación de Rusia, Colombia, etcétera).

32. También, a partir de él, y contando con la colaboración de un equipo de especialistas, procedió al establecimiento de una guía para la elaboración de normas a nivel nacional.

33. Lo que más jerarquiza y confiere un alcance universal a este estándar de normas y principios aplicables en circunstancias excepcionales, es el hecho comprobable de que los mismos resultan de una práctica de supervisión de más de una década y en la que han participado los Estados, las or-

contienen una disposición sobre la suspensión, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Convenios de la OIT números 29, 87, 98 y 105 sobre trabajo forzado y la abolición del trabajo forzoso, la libertad sindical y el derecho de sindicalización, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención sobre Derechos del Niño de 1969. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y obviamente, por estar llamado a regir en situaciones excepcionales, los distintos convenios del derecho internacional humanitario.

7 Inspirado en los que ya fueron establecidos por la señora Questiaux en su informe de 1982 y que fue aprobado por la Comisión de Derechos Humanos.

ganizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, y donde se ha recogido la aportación de los expertos de la Subcomisión y de los miembros de la Comisión que, año tras año, han podido hacer su contribución durante la consideración de los distintos informes anuales.