

INTRODUCCIÓN. VISIÓN GENERAL

1. La necesidad de estudiar en profundidad algunas cuestiones de suma importancia para los derechos humanos y que revisten cierta especificidad, movió a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (en realidad Subcomisión de Derechos Humanos) a designar expertos independientes encargados de llevar a cabo la tarea. Sus funciones abarcan, tanto la supervisión de la vigencia de los derechos humanos en países o territorios determinados, como el examen y análisis de temas específicos como son, por ejemplo, la práctica de la tortura, la venta de niños, las ejecuciones sumarias, etcétera.

2. En este marco, la Subcomisión ha realizado numerosos estudios, entre los que destacan el derecho a la libre determinación, que estuvo a cargo del profesor Héctor Gross Espiell; el estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas elaborado por Francesco Capotorti; el estudio sobre los derechos humanos y las personas con discapacidad, redactado por el que esto escribe, entre otros.

3. Como consecuencia del empleo abusivo de medidas excepcionales en un gran número de países en los distintos continentes, la Comisión pidió a la Subcomisión que nombrara un relator especial encargado de estudiar este fenómeno a nivel universal y que lo hiciera en forma regular. Al haber concluido su noveno informe, la Comisión solicitó al relator especial que elaborase uno definitivo que contuviese las principales conclusiones y recomendaciones del propio experto.

4. A título ilustrativo, cabe señalar que entre los países que han sido objeto de designación de un relator especial, figuran Chile, Afganistán, El Salvador, Guatemala, la República Islámica de Irán, Rumanía, etcétera. Además, en los procedimientos especiales establecidos por la Comisión figuran también el establecimiento de ciertos cuerpos de investigación, como es el caso del grupo de trabajo sobre desapariciones forzosas o involuntarias de personas, el grupo de trabajo sobre detenciones ilegales, etcétera.

5. No cabe duda que entre los cambios más trascendentes que han tenido lugar a lo largo de este siglo figura la evolución operada en el campo de los derechos humanos, donde se ha producido un paulatino desplazamiento del tradicional protagonismo del Estado hacia una nueva visión, más centrada en los seres humanos que en las estructuras que ejercen el poder. En la actualidad, la legitimidad de éstas, resulta menos de su autoridad formal que de la manera en que permiten a las personas y los pueblos el goce efectivo de sus derechos y libertades fundamentales.

6. En esta perspectiva, el reconocimiento de la dimensión internacional de los derechos humanos, y la emergencia del individuo como sujeto de derecho internacional constituyen las primeras dos grandes conquistas de esta época e introducen una dimensión ética a las relaciones jurídicas internacionales. Paradójicamente, en el momento mismo en que estos logros normativos entraban en vigor, el mundo se veía contaminado por una suerte de epidemia institucional de estados de excepción que, como una enfermedad contagiosa, estaban gangrenando los cimientos democráticos de muchas sociedades, se perennizaban en el tiempo y se iban propagando en muchos países de casi todos los continentes, sobre todo a partir de la década de los setenta.

7. De esta manera, en toda una serie de casos, los estados de excepción se habían transformado en el instrumento jurídico mediante el cual se pretendía “legalizar” los peores abusos y las más perniciosas arbitrariedades. Casi ninguno de los regímenes dictatoriales de la época resistió a la tentación de intentar justificar tanto su irrupción o su mantenimiento en

el poder, como su accionar represivo concreto. Desde las bambalinas del poder, destacados tecnócratas de la ciencia del derecho supieron comportarse como fieles servidores del “príncipe” pretendiendo dar visos de legalidad a lo que no era sino el reino de lo arbitrario.

8. Además, esta verdadera proliferación de estados de excepción tenía lugar en el marco de la dura confrontación ideológica de la guerra fría y de la que muchísimos gobiernos se sirvieron para combatir su propia disidencia interna. Acontecía con notoria frecuencia que quienes disentían con un gobierno no eran tratados como legítimos opositores sino como enemigos internos, agentes del enemigo internacional, y por lo tanto, factores de riesgo e inseguridad para la nación. La versión más perversa de esta concepción del Estado y del ejercicio del poder fue precisamente la llamada “doctrina de seguridad nacional” que, en algunas regiones sirvió de fundamento político e ideológico a las más crueles y aberrantes dictaduras de las décadas pasadas.

9. Lo que surge de estas experiencias es que, en todos los casos, la proclamación del estado de excepción, o la aplicación lisa y llana de medidas de esta naturaleza, fue el instrumento jurídico del que se sirvieron muchos dictadores para suprimir los derechos humanos de la mayoría de la población y aniquilar toda forma de oposición política. A su vez, la llamada “doctrina de seguridad nacional” y sus variantes (condenada más tarde por la Comisión de Derechos Humanos en tanto doctrina contraria a los derechos humanos) fue en realidad el arsenal ideológico que pretendió dar legitimidad a este tipo de comportamiento.

10. En este contexto, se puede comprender la enorme significación que tuvo el estudio realizado por la señora Nicole Questiaux en 1982,¹ al fijar con precisión las condiciones y los requisitos que definen la legalidad del estado de excepción y hacen que su correcta aplicación sea compatible con la vigencia de los derechos humanos y con las formas democráticas de gobierno. Se trataba entonces de un verdadero

1 E/CN 4/Sub. 2/1982/15.

combate del derecho, impuesto por quienes lo negaban y en el que, lo que estaba en juego era la supervivencia del “imperio del derecho”, que es, precisamente, uno de los principios más caros de la ciencia jurídica contemporánea.

11. No obstante esta toma de conciencia, hubo que vencer aún toda una serie de obstáculos en el camino de la protección de los derechos humanos en las situaciones de excepción. En forma un tanto esquemática, nos limitaremos a señalar dos de ellos, ambos de carácter interpretativo:

El primer obstáculo, fundado en una interpretación restrictiva de la supervisión internacional, pretendía limitar la operatividad de los derechos humanos a las situaciones de paz o de normalidad. Muchos gobiernos entendían que en los momentos de crisis, cuando lo que estaba en juego era la seguridad nacional o la estabilidad del régimen, por ejemplo, las autoridades debían sentirse liberadas de todo tipo de control, sea interno o internacional, pudiendo recurrir a cualquier medio o instrumento para conjurar la crisis.

El segundo obstáculo consistía en el argumento falaz y perverso de decir, en lo interno, que el país vivía en un estado de guerra, “sucio”, no convencional, que obligaba a las autoridades a suspender el ejercicio de los derechos humanos y sostener, en el orden internacional, que los convenios del derecho internacional humanitario no eran aplicables por no tratarse de un conflicto armado internacional, y menos aun de una guerra declarada. Se configuraba así una suerte de “*no man’s land*” jurídico en el que todo estaba permitido, incluso los comportamientos más crueles y aberrantes y las violaciones más graves de los derechos humanos.

12. Afortunadamente, como lo demuestra este estudio, en los últimos años, se ha consolidado la idea de que el estado de excepción es *una institución del Estado de Derecho*, como tal, debe reunir determinadas condiciones y requisitos que obran a la manera de garantías jurídicas para preservar los derechos humanos en las situaciones de crisis. Asimismo, y como lo pone de manifiesto la labor realizada por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los distintos órganos regionales de control y la práctica del propio relator especial, la supervisión internacional se ha visto reforzada

por tratarse justamente de situaciones en las cuales, como está ya comprobado, los derechos humanos están más expuestos a ser violados y por lo tanto requieren mayor protección. La tarea de supervisión internacional se ha transformado en una actividad incuestionable y de esta manera, se ha reforzado.

13. Más aún, la jurisprudencia de los órganos de supervisión ha ampliado la nómina de los derechos cuyo ejercicio no es susceptible de suspensión, confirmando este carácter a otros derechos no enunciados en forma explícita en los propios instrumentos jurídicos internacionales.

14. Otra gran conquista que debe señalarse consiste en la armonización y la complementariedad tuitiva que se reconoce hoy a las normas del derecho internacional humanitario con las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Más aún, otros órganos, con competencia específica como los de la OIT, o con competencia general como la Corte Internacional de Justicia de La Haya, han generado una jurisprudencia convergente, configurándose así una suerte de estándar internacional de normas y principios que rigen las situaciones de excepción y que han servido de marco jurídico de referencia al relator especial.

15. Pero este rápido panorama sería incompleto si no se señalara, aunque sea brevemente, la preocupante dimensión que han adquirido los conflictos armados en los últimos tiempos, las modalidades de su desarrollo y el impacto terrible que los mismos tienen sobre los derechos humanos del conjunto de la población. Viejos demonios que creíamos enterrados para siempre han vuelto a emerger y han estado presentes en contextos tan dramáticos como el de la antigua Yugoslavia. El componente étnico, asociado a otros de origen político, económico, histórico y cultural, está socavando los frágiles cimientos políticos de África con unas secuelas desgarrantes de enfrentamiento, en las que las principales víctimas son las poblaciones civiles, y un resurgimiento del crimen de genocidio. A su vez, la pobreza, sobre todo en su forma más extrema y, en algunos casos, hasta el empobrecimiento de los sectores medios, configura en la actualidad una de las prin-

cipales causas de tensiones sociales y políticas, como se nota en Albania y otros países. En efecto, en los últimos tiempos, la pobreza ha adquirido niveles de conflictividad mayor que la que había tenido en las décadas pasadas e incide a su vez sobre otros factores de la misma índole como son las presiones migratorias, el comercio ilegal de estupefacientes, el terrorismo, que definen las causas estructurales de nuevos fenómenos de violencia. Muy a menudo, estos fenómenos dan lugar, en una u otra forma, a la declaración del estado de excepción o a su aplicación *de facto*, o bien están en la base de grandes estallidos de violencia generalizada. Evidentemente, los logros alcanzados en materia de protección de los derechos humanos y de regulación de los estados de excepción, así como en la supervisión internacional de su aplicación, resultan insuficientes para hacer frente a estas nuevas modalidades. Por ello, en forma complementaria a los controles que se ejercen, se impone la necesidad de atacar las causas estructurales de los conflictos, de establecer mecanismos para prevenir su desencadenamiento y articular instrumentos de “*alerta temprana*” para actuar con mayor eficiencia.