

VII. Efectos de los estados de excepción sobre los derechos humanos	73
1. Derechos regularmente afectados	74
2. Detenciones arbitrarias y estado de excepción	76
A. Magnitud	76
B. Duración	77
C. Complejidad	77
D. Diversidad	78
3. Impacto sobre los derechos humanos de las medidas excepcionales <i>de facto</i>	79
4. Impacto sobre los derechos intangibles de los estados de excepción cuando éstos registran un cúmulo de anormalidades	80
5. Violencia generalizada	81
6. Impacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales	82
7. Impacto del estado de excepción sobre los derechos humanos de algunos grupos vulnerables o sectores de la población	83

VII. EFECTOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

162. Las enseñanzas más valiosas que se extraen de la práctica de los distintos órganos de supervisión internacional como de la experiencia del propio relator especial son la comprobación y la certeza de que, en la medida en que se respeten las normas y los principios que regulan el estado de excepción, su impacto sobre el funcionamiento de las instituciones, la vigencia del Estado de derecho y el goce de los derechos humanos será necesariamente limitado y compatible con un sistema democrático de gobierno.

163. Por otra parte, como se desprende del análisis de los informes anuales elaborados por el relator especial, las modalidades de aplicación tienen gran incidencia en los efectos que el estado de excepción tiene sobre los derechos humanos:

Ha habido oportunidades en las que el estado de excepción ha sido implantado por corta duración y con efectos jurídicos limitados. Tal fue el caso, por ejemplo, en Wallis y Futuna donde las medidas estuvieron en vigor sólo algunos días, del 26 al 30 de octubre de 1986; en la Argentina donde las medidas de excepción sólo afectaron la libertad de movimiento de 12 personas, y por un periodo menor a 30 días, en mayo de 1989; en Panamá, donde el estado de excepción estuvo en vigor del 10 al 29 de junio de 1987; o en Canadá, donde se implantó el estado de excepción en la provincia de Manitoba del 23 de julio al 4 de agosto de 1989.

En otras oportunidades el estado de excepción ha sido implantado por un periodo más largo, abarcando solamente la suspensión de algunos derechos susceptibles de derogación. Tal fue el caso, por ejemplo, cuando se declaró el estado de

excepción en Nueva Caledonia del 12 de enero de 1985 al 30 de junio del mismo año; en Kuwait del 26 de febrero al 26 de junio de 1991; o en Senegal del 29 de febrero al 20 de mayo de 1988, y más tarde del 28 de abril al 19 de mayo de 1989.

Por último, en aquellas situaciones en que la vigencia del estado de excepción se perpetúa y, a medida que se perenniza, las anomalías se acumulan, el número de derechos humanos cuyo goce es afectado aumenta, llegando a abarcar incluso derechos cuyo goce es intangible. Tal fue el caso, entre otros, de los países del Cono Sur que se encontraban bajo una dictadura militar durante las décadas del setenta y parte del ochenta, y de Sudáfrica y Namibia durante los regímenes que aplicaban el sistema del *apartheid*.

164. Es a partir de esta creciente perversión en la aplicación del estado de excepción que intentaremos explicar la degradación que se produce en el ámbito de los derechos humanos.

1. Derechos regularmente afectados

165. Del análisis de la información brindada al relator especial por los gobiernos se desprende,¹ que los derechos cuyo ejercicio se suspende con mayor frecuencia son los siguientes:

- derecho a la libertad y seguridad personal, contemplado en el artículo 9 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- derecho a la libertad de residencia y circulación en todo el territorio, previstos en el inciso 1 del artículo 12 del Pacto y, en menor medida, derecho a salir libremente de cualquier país y el de regresar al propio, contemplado en los incisos 2 y 4 del mismo artículo;
- derecho a la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, contemplados en el artículo 17 del Pacto;

1 Véanse los cuadros sinópticos realizados por el relator especial en los informes de 1987 y 1988.

- derecho de reunión pacífica y de manifestación, contemplados en el artículo 21 del Pacto;
- derecho a la libertad de opinión y de expresión, contemplados en el artículo 19 del Pacto;
- derecho de huelga —uno de los más afectados en este tipo de situaciones— contemplado en el inciso d) del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, a diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no prevé derogación alguna a los derechos que consagra, aun en situaciones de crisis.

166. En cuanto al hábeas corpus, por el contrario, sólo una notificación, realizada por el gobierno de Nicaragua el 18 de junio de 1987, daba cuenta al relator especial de la suspensión del mismo “en caso de delitos contra la seguridad y el orden público”. Luego, esta regulación fue suprimida, entre otras razones debido a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en su Opinión Consultiva número 8 la incompatibilidad de la suspensión del hábeas corpus, por entender que se trata de una de las garantías esenciales prevista en el inciso 2 del artículo 27 de la Convención Americana.

167. Algo similar acontece con el derecho a un proceso justo, contemplado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de cuya suspensión el relator especial ha recibido una sola notificación, la de Sri Lanka, referida exclusivamente al inciso 3 (que prevé los derechos del procesado) y sólo en lo que respecta al derecho de defensa.²

2 Véase notificación del gobierno de Sri Lanka en el cuadro sinóptico contenido en E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1, p. 47.

2. *Detenciones arbitrarias y estado de excepción*

167. El ejercicio del derecho a la libertad personal, previsto en el artículo 9 del Pacto, es el que con más frecuencia es afectado en este tipo de situaciones, al extremo de que son raras la oportunidades en los que el estado de excepción no va acompañado de la suspensión del mismo. Esto hace aconsejable pasar revista, aunque no sea más que brevemente, a las particularidades que revisten las detenciones en el ámbito específico del estado de excepción y que van, desde el arresto en locales especiales a la detención en establecimientos penitenciarios. Hay casos en los que la internación se lleva a cabo en campos de “reeducación” o en lugares secretos, lo que ha posibilitado con frecuencia a la práctica de la desaparición forzada de personas. En fin, estas detenciones, que asumen modalidades muy disímiles, se distinguen tanto por su sorprendente magnitud como por la duración, diversidad y complejidad de las mismas.

A. *Magnitud*

168. Para ofrecer una idea de la magnitud de las detenciones que se operan en este tipo de situaciones basta mencionar que, en el último informe enviado al relator especial por el gobierno de Chile se señala que, durante el régimen *de facto*, en el periodo comprendido entre 1973 y 1980, unas 200,000 personas fueron privadas de su libertad. Según fuentes fidedignas, una de cada tres personas fueron detenidas o interrogadas en el Uruguay durante la vigencia de las “medidas prontas de seguridad”, implementadas por el régimen militar que gobernó el país de 1971 a 1985. En Sudáfrica, donde también se recurrió a este tipo de medidas para perpetuar el flagelo del *apartheid*, en aplicación de la *Internal Security Act* (Ley de seguridad interna) entre junio de 1986 y agosto de 1987 unas 30,000 personas fueron detenidas durante un periodo de más de 30 días, de las cuales el 40% eran menores de 18 años. Por último, según un informe presentado por el relator especial sobre la práctica de la detención administra-

tiva, el señor Louis Joinet, a raíz de la guerra de Vietnam, entre 1975 y 1976 de 10,000 a 15,000 personas fueron sometidas a detención en campamentos de “reeducación”.³

B. Duración

169. Es frecuente que, durante el estado de excepción, las personas que se encuentran detenidas a disposición del poder ejecutivo, sobre todo por razones de seguridad, y muchas veces a título preventivo, permanezcan en esta condición en forma indefinida. Ha habido casos en que las autoridades han ordenado la detención administrativa de personas que, habiendo sido acusadas de delitos, habían sido absueltas por los tribunales, o bien han procedido a mantenerlas en detención después de cumplir la pena. En el mismo informe del señor Joinet, se señala que 120 personas detenidas en campamentos de reeducación en Vietnam estaban a punto de cumplir 15 años de internación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en reiteradas oportunidades la perennización del estado de excepción en el continente americano y el carácter abusivo de las prolongadas detenciones que acompañan dicho proceso. Constataciones similares han sido formuladas por muchos otros mecanismos de supervisión internacional.⁴

C. Complejidad

170. En situaciones excepcionales, es frecuente que los gobiernos suelen recurrir a la aplicación de medidas procesales ordinarias (por ejemplo, la detención fundada en una acusación formal) y al mismo tiempo, o consecutivamente, a la

3 E/CN.4/Sub.2/1990/29, párr. 41.

4 Véase, por ejemplo, en el capítulo II, los casos de parlamentarios de países del *common law*, tratados por la Unión Interparlamentaria, que han permanecido detenidos durante muchos años, llegando inclusive a 20 años, en virtud de una Ley de seguridad nacional. La misma organización también ha tratado casos de parlamentarios detenidos durante décadas en campos de “reeducación” en Vietnam.

aplicación de medidas de excepción. Esta yuxtaposición de medidas es muy frecuente en el Continente Americano y en algunos países africanos y asiáticos. A este respecto, la Unión Interparlamentaria ha tenido la oportunidad de tratar casos de legisladores de países africanos, asiáticos y latinoamericanos que han estado detenidos durante años en virtud de este doble juego de disposiciones. En la Argentina, por ejemplo, durante los distintos regímenes *de facto* anteriores al 10 de diciembre de 1983, millares de ciudadanos fueron detenidos a disposición del poder ejecutivo y la mayoría de los que fueron inculcados y se les inició proceso quedaron sujetos además a la detención administrativa. De esta manera, no podían gozar ni de la libertad anticipada, ni de la libertad condicional y ni siquiera de la libertad definitiva, por inocencia probada o cumplimiento de la pena. En una palabra, el juez podía disponer la libertad pero el ejecutivo ya había ordenado la detención.

D. *Diversidad*

171. Por último, se presentan ciertas situaciones, no necesariamente identificables con la palabra detención, pero que sin embargo pueden generar graves atentados al derecho a la libertad personal. Nos referimos al “arresto”, por ejemplo, en virtud del cual, durante el estado de sitio, el poder ejecutivo puede, por razones de seguridad, alojar a determinadas personas en “lugares que no sean cárceles”. En la práctica, esta situación se da raras veces y las personas son alojadas en establecimientos carcelarios, transformando así el arresto en detención y esta última en arbitraria. Más aún, la jurisprudencia chilena durante el régimen de Pinochet llegó a sostener que la facultad de “arrestar” autorizaba la incomunicación. En muchos otros casos la inexistencia de una norma que exija la publicidad del recinto donde la persona se encuentra recluida ha legitimado el recurso a la detención secreta. La restricción a la libertad de circulación que se introduce cuando se establece el toque de queda, o la prohibición a determinadas personas de abandonar algún lugar, pueden

transformarse, en ciertas circunstancias, en un grave atentado a la libertad personal. Nos referimos, por ejemplo, a las relegaciones o permanencias obligatorias en determinados lugares o localidades que, por su aislamiento o incomunicación pueden ser más penosas que un establecimiento carcelario. Además, estas medidas suelen ir acompañadas de continuos traslados a puntos distantes del propio territorio, dificultando enormemente el contacto con la familia.

3. *Impacto sobre los derechos humanos de las medidas excepcionales de facto*

172. Más allá de las anomalías que desde el punto de vista jurídico e institucional, entrañan los estados de excepción *de facto*, el impacto negativo de los mismos sobre el conjunto de los derechos humanos, suele ser de ordinario tan grave como prolongado. Se confirma así la regla que indica que mientras más grave y prolongada sea la desviación, más nefasto y profundo será el impacto de la misma sobre el conjunto de los derechos fundamentales.

173. El caso de Haití (que como se señala en la introducción, fue objeto de un estudio particular por parte del relator especial), durante el periodo que abarcó el golpe de Estado del 29 de septiembre de 1991 hasta el regreso del presidente Aristide, dos años más tarde, pone de manifiesto las múltiples consecuencias que regularmente tienen este tipo de anomalías. En efecto, paralelamente al derrocamiento del presidente constitucional, las autoridades militares, sin mediar proclamación alguna del estado de sitio previsto en la Constitución nacional procedieron a la adopción de severas restricciones al ejercicio de la mayoría de los derechos humanos, configurándose así un estado de excepción *de facto* que trajo aparejado un cuadro de violaciones masivas y sistemáticas de los mismos. En los meses posteriores al golpe de Estado, más de 1,000 personas murieron, la mayoría de ellas como resultado de ejecuciones extrajudiciales. En sólo un año se registraron 5,096 casos de detenciones ilegales realizadas en establecimientos carcelarios donde corrientemente se practicaban tor-

turas y otros actos de brutalidad. Como consecuencia de las limitaciones impuestas a la libertad de opinión y de expresión, los periodistas de la prensa escrita y hablada fueron objeto de múltiples amenazas y actos de intimidación; algunos fueron asesinados o debieron abandonar el país, y muchas radios fueron atacadas y vandalizadas.

175. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, al examinar el último informe periódico presentado por el Togo, luego de haber constatado el incumplimiento de la obligación de notificar al Secretario General de la suspensión de algunos derechos amparados por el Pacto —como consecuencia de los toques de queda proclamados durante el periodo de transición a la democracia—, el Comité deploró

los numerosos casos de ejecuciones sumarias y arbitrarias o ilegales practicadas por miembros del ejército, las fuerzas de seguridad u otras fuerzas durante el periodo que se examina. Asimismo, manifestó su preocupación porque esas violaciones no habían sido objeto de indagaciones o investigaciones, que no se hubieran enjuiciado ni castigado a los que perpetraron tales actos y que tampoco se hubiese indemnizado a las víctimas.

4. Impacto sobre los derechos intangibles de los estados de excepción cuando éstos registran un cúmulo de anormalidades

176. El principal provecho que se ha podido extraer del examen acerca de la evolución operada en la aplicación de los estados de excepción, durante un largo periodo, es la peligrosa tendencia a acumular anomalías cuando se aplican en forma abusiva y se perennizan en el tiempo. De esta forma, a medida que las desviaciones se acentúan, se va ampliando el número de derechos humanos que se afectan, llegando incluso a alcanzar aquellos derechos fundamentales cuyo ejercicio reviste carácter intangible. Tal es lo que se desprende de los numerosos atentados al derecho a la vida, a la integridad física, síquica y moral, etcétera, de que dan cuenta los sucesivos informes de los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos sobre ejecuciones extrajudiciales,

sumarias o arbitrarias y sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, al igual que los sucesivos informes presentados por el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada o Involuntaria de Personas, y de los distintos órganos de supervisión internacional, en particular el Comité de Derechos Humanos. En este sentido, es muy interesante el estudio realizado por Amnistía Internacional sobre la práctica de la tortura y las reiteradas violaciones del derecho a la vida durante el estado de excepción, pues pone de relieve la forma en que el ejercicio abusivo e incorrecto de este instituto puede, de hecho, facilitar la violación de los derechos cuyo ejercicio es inalienable.⁵

5. *Violencia generalizada*

177. Se trata de aquellas situaciones que hemos descrito en el capítulo IV y en las que la violencia se generaliza y adquiere niveles incontrolables, que desembocan en la ruptura del orden institucional y que afectan el conjunto de los derechos humanos en forma masiva y generalizada. Es en este contexto que numerosos integrantes de milicias involucrados en los enfrentamientos que culminaron con la disolución de la ex Yugoslavia se encuentran acusados de haber cometido crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.⁶ Es también el contexto que dio lugar a las grandes masacres perpetradas en la región de los Grandes Lagos en África.

178. En cuanto a las consecuencias que entraña este tipo de conflicto, resulta sumamente ilustrativo la Ley núm. 9/96 del 8 de septiembre de 1996 aprobada por las autoridades de Rwanda. En sus considerandos, la Asamblea Nacional reconoce que “desde el 6 de abril de 1994, la República de Rwanda ha conocido una situación excepcional amenazando la existencia de la nación en el sentido del artículo 4, párrafo 1,

5 Véase publicación de Amnistía Internacional SC/PG/CO/GR, Londres, julio de 1988.

6 Tribunal de La Haya creado por el Consejo de Seguridad en su resolución 827 (1993) de 25 de mayo de 1993.

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Luego, reconoce que el país ha vivido una situación de graves perturbaciones y de conflicto armado interno que han impedido el funcionamiento de los tribunales judiciales. Más aún, la ley reconoce que dicha situación trajo aparejada la desintegración completa de las instituciones y del Poder Judicial. Por último, en los propios considerandos de la norma, se señala que en Rwanda se ha cometido un genocidio y masacres que constituyen crímenes contra la humanidad.

6. Impacto sobre los derechos económicos, sociales y culturales

179. Contrariamente a lo que muchos creen, esta anomalía no sólo afecta la vigencia de los derechos civiles y políticos, sino también, y en forma considerable, los derechos económicos, sociales y culturales. En su estudio sobre la situación en Haití, el relator especial abordó en profundidad esta importante cuestión. Haití es, como se sabe, el país más pobre de América Latina y se encuentra entre los 20 más pobres del planeta. La represión desatada durante el régimen *de facto* agravó aún más la precaria situación de los derechos económicos, sociales y culturales de su pueblo, a tal extremo que el derecho a la vida estaba tan amenazado por la represión desatada por los militares como por las condiciones económicas y sociales generadas por ellos. Además, la represión golpeó fuertemente a los pequeños organismos de autoayuda que fomentaban proyectos agrícolas, de alfabetización o de mejoras de los barrios, etcétera. A su vez, los trabajadores sociales, laicos y religiosos, los miembros de organizaciones comunitarias fueron duramente perseguidos y la mayoría de los albergues para niños de la calle fueron sistemáticamente atacados por los militares. El clima de inseguridad y temor generado por la represión obligó a gran parte de la población a desplazarse y buscar refugio en otras provincias, abandonando sus hogares y sus pequeños cultivos, o a abandonar el país. En su informe de 1993 la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos señaló que dichos desplazamientos masivos habían afectado a más de 300,000 personas.

7. Impacto del estado de excepción sobre los derechos humanos de algunos grupos vulnerables o sectores de la población

180. En varios de sus informes anuales, el relator especial ha puesto de relieve la necesidad de reforzar la protección de todas las personas, o grupos de personas que, por diversas circunstancias, se encuentran en una situación particularmente vulnerable. Tal es el caso de los refugiados, las víctimas de los conflictos armados, las minorías, las poblaciones autóctonas, los trabajadores migrantes, los discapacitados y demás grupos vulnerables, etcétera.

181. El ACNUR ha señalado al relator especial, en reiteradas oportunidades que las violaciones masivas de los derechos humanos engendran persecución, lo que en muchos casos obliga a las víctimas a buscar asilo. A su vez, la existencia de un estado de excepción en el país de asilo suele incidir negativamente en la protección de los refugiados (que manifiestamente se encuentran en una situación más vulnerable que los nacionales), sobre todo cuando las medidas de excepción entrañan limitaciones básicas a los derechos humanos.

182. Evidentemente, a las categorías arriba mencionadas podrían agregarse, por la naturaleza de sus actividades, a los periodistas, los dirigentes sindicales, los parlamentarios, los defensores de los derechos humanos, etcétera.

183. En el caso de los parlamentarios, como hemos visto, no deja ser frecuente que durante los estados de excepción, “anómalos”, la disolución del Parlamento vaya acompañada de la detención y/o expulsión del país de los propios parlamentarios. Los periodistas que se resisten a aceptar las restricciones a la libertad de expresión son con frecuencia destinatarios de medidas similares. Otro sector regularmente afectado es la dirigencia sindical como lo demuestra la actividad del Comité de la Libertad Sindical de la OIT. Sólo a título ilustrativo, se recuerda que, en su informe de 1989, el

relator especial dio a conocer que disponía de información según la cual las fuerzas de seguridad sudafricana, bajo un régimen de excepción, habían matado, en un solo día, a siete trabajadores que estaban en huelga.

184. Según el último informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos por el relator especial sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán (Doc.E/CN.4/1997/59), señala que, en diversas partes del país bajo el control del movimiento de los talibanes, las mujeres se confrontan —bajo amenaza de malos tratos y hasta de muerte— a la estricta prohibición de recibir educación y de tener un empleo fuera de la esfera doméstica. Las justificaciones más frecuentes de las autoridades son: “estamos en una situación de emergencia”. Vale decir, que: “sólo habrá reanudación del empleo y la educación femenina cuando se restablezcan las condiciones de seguridad” pues, “estamos en una situación de guerra y queremos restablecer la paz”. Este ejemplo habla por sí solo de las nefastas consecuencias, que en materia de género, pueden entrañar algunas medidas abusivas adoptadas en situaciones de crisis.

185. Finalmente, la situación de los niños, sobre todo los niños de la calle, es particularmente grave durante un estado de excepción. A título meramente ilustrativo, en su informe de 1989, el relator especial dio a conocer que disponía de información según la cual las fuerzas de seguridad sudafricanas, bajo un régimen de excepción implantado por las autoridades de la época, habían matado a más de 200 niños. En este sentido, tiene gran relevancia el informe titulado “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños” presentado a la Asamblea General por la señora Graba Mache en 1996. El relator especial no puede sino coincidir plenamente con la experta del Secretario General cuando, en sus conclusiones, señala, entre las cuestiones que requieren investigación ulterior, las “cuestiones operacionales que afectan la protección de los niños en situaciones de emergencia (y) enfoques centrados en los niños para la prevención de los conflictos y la reconstrucción y el desarrollo” (A/51/306, párr. 315).