

LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA Y EL COVID-19: ORIENTACIONES

La situación que plantea la pandemia del COVID-19 exige que muchos países del mundo adopten medidas extraordinarias para proteger la salud y el bienestar de su población. Pero incluso en una situación de emergencia pública, es preciso que esas medidas se basen en los principios del estado de derecho.

Los poderes de emergencia deben usarse dentro de los parámetros estipulados por el derecho internacional de los derechos humanos, en particular por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), en el que se reconoce que los Estados pueden necesitar facultades adicionales para abordar situaciones excepcionales. Dichas facultades deben conllevar plazos determinados y solo deberían ejercerse con carácter temporal, a fin de restaurar la normalidad lo más pronto posible.

Incluso sin una declaración formal de estado de emergencia, los Estados pueden aplicar, para proteger la salud pública, medidas excepcionales susceptibles de limitar determinados derechos humanos. Estas restricciones deben cumplir ciertos requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad y han de ser de índole no discriminatoria.

La suspensión o derogación de determinados derechos civiles y políticos solo está permitida en situaciones de emergencia específicas, que “ponen en peligro la vida de la nación”. Aún así, deben implantarse algunas salvaguardas relativas al respeto de determinados derechos fundamentales que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna cláusula sobre derogaciones. Las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos básicos a la alimentación, la salud, la vivienda, la protección social, el agua y los saneamientos, la educación y el nivel de vida adecuado deben seguir vigentes incluso en situaciones de emergencia.

RESTRICCIONES DE DERECHOS HUMANOS COMO CONSECUENCIA DE MEDIDAS DE EMERGENCIA

Algunos derechos, como la libertad de movimiento, la libertad de expresión y la libertad de reunión pacífica, pueden verse sujetos a restricciones por razones de salud pública, incluso si no se ha decretado el estado de emergencia. Pero esas restricciones deben cumplir con los requisitos siguientes:

- **Legalidad:** La restricción debe estar “contemplada en la ley”. Esto quiere decir que debe formar parte de una ley nacional de aplicación general, que esté vigente en el momento de dictar la limitación. La ley no debe ser arbitraria ni irracional, y debe ser clara y accesible a la población.
- **Necesidad.** La restricción debe ser *necesaria* para la protección de uno de los sectores estipulados en el ICCPR, que comprende la salud pública, y debe responder a una necesidad social perentoria.
- **Proporcionalidad.** La restricción debe ser *proporcional* al interés que está en juego, es decir, debe tener el carácter apropiado para cumplir con su función de protección y debe ser la opción menos injerencista entre las que puedan usarse para alcanzar el resultado deseado.

- *No discriminación.* Ninguna restricción deberá discriminar, según lo estipulado en el derecho internacional de los derechos humanos.
- Todas las limitaciones deben interpretarse de modo estricto y en favor del derecho en cuestión. Ninguna limitación puede aplicarse de manera arbitraria.
- Las autoridades tienen la obligación de justificar las restricciones impuestas a los derechos.

ESTADO DE EMERGENCIA

- El estado de emergencia está regulado de manera específica en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Aunque la derogación o suspensión de determinados derechos está permitida cuando se declara el estado de emergencia, las medidas que suspenden derechos deberán evitarse cuando la situación pueda manejarse mediante la aplicación de restricciones o limitaciones proporcionales sobre determinados derechos, tal como quedó explicado *supra*.
- En caso de que un Estado necesite derogar sus obligaciones de derechos humanos para prevenir la propagación del COVID-19, todas las medidas que adopte deberán ser proporcionales y limitadas a lo estrictamente necesario, con arreglo a las exigencias de la situación. Este requisito atañe a la duración, el ámbito geográfico y las bases que sustentan el estado de emergencia.
- De conformidad con lo anterior, la legislación y las medidas del estado de emergencia deben:
 - Ser de duración estrictamente temporal,
 - Ser lo menos injerencistas posible para alcanzar los objetivos explícitos de salud pública, y
 - Contener salvaguardas, tales como una cláusula de expiración o revisión, a fin de garantizar el regreso a la legislación ordinaria en cuanto la situación de emergencia haya terminado.
- Algunos derechos, tales como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y el principio de legalidad en el derecho penal¹, no pueden ser derogados ni siquiera durante el estado de emergencia y conservan su vigencia en todas las situaciones. Los tribunales ordinarios deben mantener sus competencias para juzgar las denuncias sobre violaciones de derechos no derogables.
- Los Estados deben adoptar medidas para evitar que los agentes estatales y no estatales cometan violaciones y abusos de derechos humanos al amparo del estado de emergencia. Las denuncias relativas a esas violaciones y abusos deberán investigarse con eficiencia y rapidez, con miras a ponerles fin, llevar a sus responsables ante los tribunales y proporcionar a las víctimas protección y remedios eficaces.
- Los principios de legalidad y estado de derecho exigen el respeto de los requisitos fundamentales del proceso judicial justo durante el estado de emergencia. Solo un tribunal de justicia puede juzgar y condenar a una persona por un delito. Es preciso que se respete la presunción de inocencia.

¹ Para una lista completa de derechos no derogables, sírvase consultar el Artículo 4 del [ICCPR](#) y la Observación General 29 del Comité de Derechos Humanos. Los instrumentos regionales de derechos humanos pueden dar origen a un conjunto diferente de derechos no derogables.

- Las declaraciones de estado de emergencia con motivo del brote de COVID-19 no deberían aprovecharse como pretexto para atacar a determinados individuos o grupos, entre otros a las minorías. Las medidas que se adopten no deben basarse en elementos ilícitos, tales como la discriminación por motivo de raza, color, sexo, orientación sexual e identidad de género, discapacidad, idioma, religión, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra categoría.
- Los Estados deben adoptar medidas oportunas y eficaces para apoyar el disfrute de los principales derechos económicos y sociales de las personas afectadas por las restricciones del estado de emergencia, incluso mediante el apoyo al empleo y los medios de subsistencia, la vivienda, la alimentación, la educación, la protección social y la salud, con el fin de permitir que dichas personas cumplan con las medidas de emergencia.
- Para que un estado de emergencia sea legal, debe declararse de manera pública y oficial. Una proclamación oficial es indispensable para mantener los principios de legalidad y el estado de derecho. La proclamación debe realizarse de conformidad con las normas constitucionales pertinentes y otras cláusulas del derecho nacional que rijan esos actos y el ejercicio de las facultades de emergencia. Además, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tienen la obligación de notificarlo al Secretario General de las Naciones Unidas, en virtud del artículo 4.3 del ICCPR.
- Los Estados deben informar a la población afectada del alcance sustantivo, territorial y temporal de la aplicación del estado de emergencia y sus medidas conexas. Un volumen suficiente de información sobre la legislación y las medidas de emergencia debe comunicarse rápidamente en todas las lenguas oficiales del Estado y en tantas otras lenguas habladas en el país como sea posible, y esto debe hacerse de una forma accesible, de modo que la población en general esté informada de las nuevas normas legales y pueda conducirse en consonancia con ellas.
- Todo estado de emergencia debe orientarse por principios de derechos humanos, entre otros la transparencia. Un estado de emergencia no debe usarse para ningún otro objetivo que la necesidad pública para la cual se declara, en este caso para responder a la pandemia del COVID-19. Una situación así no debe aprovecharse para amordazar a la disidencia. La transparencia y el derecho a la información durante el estado de emergencia exigen la protección de la libertad de prensa, ya que el periodismo desempeña una función esencial durante la emergencia.
- La supervisión del ejercicio de las facultades de emergencia es fundamental para dar contenido a la democracia y el estado de derecho. Las medidas de emergencia, entre otras la derogación o suspensión de determinados derechos, deben estar sujetas a un examen periódico independiente realizado por el poder legislativo. Toda ley de urgencia que se introduzca en el marco de un estado de emergencia debe estar sujeta al adecuado escrutinio legislativo. Asimismo, debe haber una supervisión judicial de las medidas excepcionales adoptadas durante el estado de emergencia, para velar por que cumplan con las limitaciones expuestas *supra*.

Si desea obtener orientaciones adicionales sobre el estado de emergencia, sírvase consultar la [Observación General 29](#) del Comité de Derechos Humanos y los [Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#).

ARTÍCULO 4 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

1. 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.
2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

[Los Principios de Siracusa sobre la limitación y derogación de disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.](#)

SANCIONES POR VIOLAR LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS

- Los Estados deben hacer cumplir las medidas excepcionales con sentido humanitario, respetando el principio de proporcionalidad al imponer sanciones por violarlas y deben velar por que dichas sanciones no se impongan de forma arbitraria o discriminatoria. Por ejemplo, las personas con discapacidad o las víctimas de violencia doméstica no deberían ser sancionadas si violan las medidas de emergencia relativas al COVID-19 al tratar de protegerse a sí mismas.
- Los Estados solo deberían aplicar la privación de libertad como último recurso, según estipula la ley, y con las apropiadas salvaguardas de procedimiento. La privación de libertad ha de ser razonable, necesaria y proporcional a las circunstancias, incluso en un estado de emergencia.
- Los Estados deben prestar especial atención a las consecuencias de salud pública que puede acarrear el hacinamiento en los centros de detención y a los riesgos específicos que plantea a los reclusos la emergencia del COVID-19, al evaluar la idoneidad de detener a alguien.
- Las multas deben corresponderse con la gravedad del delito cometido. Al evaluar el importe adecuado de una multa, debe otorgarse especial consideración a las circunstancias individuales, incluso a sus repercusiones en los aspectos de género. Este enfoque es de especial importancia para los desempleados y para quienes no tienen la posibilidad de generar ingresos a causa de las medidas de emergencia.
- Las medidas que se adopten para regular la desinformación en materia de COVID-19 han de elaborarse con cuidado, ya que pueden derivar en modalidades de censura sobre las opiniones impopulares o minoritarias. Debe evitarse la aplicación de sanciones penales por delitos relacionados con la información. Para combatir la difusión de falsedades, los Estados deberían utilizar instrumentos menos invasivos, tales como la promoción de métodos independientes de comprobación de noticias, la educación y la enseñanza del funcionamiento de los medios de comunicación. Es

indispensable que los gobiernos y las empresas de Internet aborden la cuestión de la desinformación en primer lugar por sí mismos, proporcionando información clara, fiable y de base empírica.

Si desea orientaciones adicionales sobre el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, consulte la [Observación General 35](#) del Comité de Derechos Humanos.

EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY Y LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario, en el grado que lo exija el cumplimiento de su deber y únicamente cuando las medidas menos drásticas han demostrado su ineficacia palmaria.
- Las operaciones policiales, incluso cuando se realizan en el marco de medidas extraordinarias o en un estado de emergencia, deben cumplir con las normas y los criterios internacionales pertinentes, entre otros el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y las orientaciones contenidas en el volumen *U.N. Human Rights Guidance on the Use of Less-Lethal Weapons by Law Enforcement* (en inglés).
- Por regla general, las fuerzas armadas no deben realizar funciones policiales. Sin embargo, algunas situaciones excepcionales pueden exigir el despliegue del ejército para hacer cumplir la ley durante periodos limitados y en circunstancias específicas.
- Cuando los miembros de las fuerzas armadas realizan funciones policiales, deben estar subordinados a la autoridad civil y rendir cuentas de sus actos en virtud de las leyes civiles, y estar sujetos a las normas aplicables a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.
- Toda denuncia de vulneraciones de derechos humanos, entre otras el abuso de poder, la detención arbitraria, y la violencia sexual y de género, cometidas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y personal de las fuerzas armadas, debe ser objeto de una investigación rápida y eficaz, y sus responsables han de ser llevados ante los tribunales de justicia. Este principio reviste especial importancia, habida cuenta de las amplias facultades concedidas a dichos funcionarios y militares en diversos ámbitos, durante la pandemia del COVID-19.

Si desea orientación adicional sobre el uso de la fuerza y la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sírvase consultar los documentos: [Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#), [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) y [U.N. Human Rights Guidance on the Use of Less-Lethal Weapons by Law Enforcement \(en inglés\)](#).