

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Por Guido Puig Cicchini

RESUMEN

En este trabajo detallaré el marco teórico de los estados de excepción, su origen en la teoría de la seguridad nacional, su relación con el Estado de Derecho y con las violaciones a los derechos humanos, y su realidad histórica en nuestro continente. A continuación analizaré la regulación de este instituto por la Convención Americana de los Derechos Humanos y la interpretación que de ésta hacen los órganos de protección de los derechos humanos en América. Para finalizar, comentaré sobre las distintas propuestas para mejorar la protección de los derechos humanos en estados de emergencia.

Este trabajo de investigación tiende a descubrir los elementos fundamentales a tener en cuenta en relación a la aplicación de los estados de emergencia y las mejores recomendaciones hechas para mejorar su instrumentación y control, por parte de la sociedad civil, de los estados y de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. A la vez, insta a tomar conciencia de que los estados de excepción no son armas para ofuscar los derechos humanos y el Estado de Derecho, sino que son herramientas para sostenerlos.

PALABRAS CLAVE

Derechos Humanos – Estados de emergencia – Estado de derecho

HUMAN RIGHTS AND GUARANTEES IN STATES OF EMERGENCY

By **Guido Puig Cicchini**

ABSTRACT

Through this research I will specify the theoretical framework of the states of emergency, its origin in the theory of national security, its relationship with both the rule of law and the violation of the human rights, and its history in America. Following, I will analyze the rules on such state of emergency set forth in the American Convention on Human Rights and its interpretation laid down by the American organs of protection of human rights. Finally, I will mention different proposals to improve protection of human rights in the states of emergency.

The purpose of this investigation is to determine the principal elements to be considered pursuant to the application of the states of emergency and the best proposals presented to improve its application and control by the civil society, the States and the international organizations involved in the protection of human rights. Furthermore, this research aims to make aware that the states of emergency are not weapons to violate Human Rights and Rule of Law, but the tools to preserve them.

KEYWORDS

Humans Rights – States of emergency – Rule of law

DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Por Guido Puig Cicchini ¹

I. CONCEPTO

Para definir estado de excepción, remitiré al artículo 27.1 de la Convención: En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Davérede define las circunstancias de estos estados de excepción como "Situaciones que ponen en peligro o amenazan al régimen o al Estado, y que revisten una gravedad suficiente como para que no se pueda responder a ellas con los medios que el ordenamiento jurídico tiene para los casos de normalidad institucional del Estado". (DAVÉREDE, 1987, 24).

La doctrina de la seguridad nacional, los estados de excepción y los derechos humanos.

Según Hernán Montealegre hablar de la seguridad del Estado implica hablar de la seguridad completa de sus tres elementos integrantes. Así, un Estado será realmente seguro sólo en tanto y en cuanto sea capaz de reaccionar eficaz y coherentemente ante las amenazas de cada uno de sus tres elementos constitutivos. Para el *territorio* su seguridad consiste en la integridad; para el *gobierno*, su estabilidad, y para la *población*, la inviolabilidad de sus derechos fundamentales. Un Estado por tanto es seguro cuando es capaz de dar protección eficaz a la integridad de su territorio, a la estabilidad de su gobierno y a la inviolabilidad de los derechos humanos de su población. Para este autor, la violación a los derechos humanos debe ser vista como una amenaza a la seguridad del Estado por los efectos directos que ella produce, pero también por la respuesta, tanto interna como externa, que provoca. (MONTEALEGRE, 1979, 6-7).

La característica esencial del concepto tradicional de la seguridad del Estado radica precisamente en que el conjunto de leyes que se concibe para ello y la forma en que se las aplica, tiende a defender el orden democrático. Esto quiere decir que su aplicación no interrumpe el proceso democrático sino todo lo contrario, tiende a reafirmarlo. Es capaz, incluso, de adecuarse transitoriamente a una situación excepcional, sin que por ello se altere la esencia democrática de la nación. (ZOVATTO, 1990, 53).

Con lo anterior se pretende explicar por qué es erróneo creer que la "seguridad del Estado" y los derechos humanos son incompatibles. Lo que cabe destacar es que estos conceptos sí chocan cuando con miras a la seguridad del Estado se realiza una aplicación abusiva e injustificada del poder público. La historia americana del siglo XX demuestra que la mala aplicación de este instituto, mediante impunes violaciones sistematizadas a los derechos

¹ Estudiante de abogacía (UBA); Ayudante-alumno de Derecho Administrativo (Facultad de Derecho de la UBA); Fundador y director de la Revista Universitaria Estudiantil de Derecho Administrativo (RUEDA).

humanos, en vez de proteger la seguridad del Estado y su vida democrática, logra generar el efecto contrario, atentando contra ambas.

Por ende, la solución radica en un fiel cumplimiento de los derechos humanos por parte de toda la sociedad, lo que hará prevalecer el orden público democrático y constitucional, lo que tanto la sociedad como su gobierno tienen el deber de defender.

Resumiendo, el verdadero objetivo de la seguridad del Estado no es otro que el defender las instituciones y preservar el funcionamiento del sistema democrático representativo, garantizado por las constituciones de los Estados Americanos y definidos como objetivo fundamental en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por tanto la protección de la seguridad del Estado, lejos de suponer una oposición o una incompatibilidad radical con la observancia de los derechos humanos, reclama por el contrario, de las autoridades gubernamentales, la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales y el acatamiento de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De ahí que la aplicación patológica de los regímenes de excepción, en lugar de favorecer la defensa de la seguridad nacional, por el contrario, la comprometen en su esencia al transformar estas medidas de emergencia en regímenes de facto mediante la quiebra del Estado de Derecho o la concentración del poder en manos de las fuerzas armadas. Así, so pretexto de salvaguardar la seguridad nacional contradicen su esencia misma, pues en casos extremos de opresión continuada e intolerable, hacen nacer en el pueblo el derecho de legítima resistencia a la opresión. (ZOVATTO, 1990, 55).

Los estados de excepción y el estado de derecho ¿son incompatibles?

La suspensión de garantías, propia de un estado de excepción, carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona. Por lo que puede decirse que la vigencia del sistema democrático es un presupuesto para la legitimidad de esa suspensión.

A pesar de esto, la historia de la región nos demuestra que muchos estados de excepción fueron empleados para derribar las barreras que el derecho establece para proteger los derechos humanos.

Cuando esto ocurre, el régimen de emergencia, pierde su verdadero sentido y naturaleza: defender al Estado de un peligro nacional, convirtiéndose por el contrario, en el recurso ilegítimo de un gobierno en contra de su propia sociedad. (ZOVATTO, 1990, 56).

La tergiversación de la finalidad del estado de emergencia, ha devenido en un desprestigio creciente de este tipo de regímenes, y en la creencia popular de que es una herramienta más para concretar violaciones de derechos humanos. Por eso, es tan importante rectificar la idea que se tiene sobre su naturaleza y sentido, y fundamentalmente, sobre su verdadero y único objetivo, que es la defensa de la democracia y del Estado de Derecho, sin el cual no es posible velar por una vida en sociedad.

Principales violaciones de derechos humanos durante los estados de excepción.

El camino del respeto al imperio de Derecho –ha dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)-, no excluye, en ciertas circunstancias, la adopción de medidas extraordinarias. Allí donde la situación de emergencia es verdaderamente grave, pueden imponerse ciertas restricciones, por ejemplo, a la libertad de información, o limitarse el derecho de reunión dentro de los límites que señala la Constitución. Incluso, en casos más

extremos, las personas pueden ser detenidas por corto tiempo sin necesidad que se les imputen cargos específicos. Es cierto que estas medidas pueden llegar a significar el riesgo de que se pierda el imperio del Derecho, pero esto no es inevitable si los gobiernos actúan responsablemente, si registran los arrestos e informan a las familias de las detenciones, si dictan órdenes estrictas prohibiendo la tortura, si entrenan cuidadosamente las fuerzas de seguridad, eliminando de ellas a los sádicos o sicópatas, si, en fin, existe un Poder Judicial independiente, dotado de suficientes atribuciones como para corregir, con prontitud, cualquier abuso de la autoridad. (CIDH, 1982, 337).

Pero otra vez la experiencia latinoamericana del último siglo nos demuestra que una vez decretado el estado de excepción, la extensión de las facultades de las autoridades, en correlación con la disminución de las garantías de los ciudadanos, acarrea o facilita, en gran medida, abusos en contra de los derechos humanos fundamentales de la población. Las violaciones más frecuentes, durante estas situaciones de emergencia, son aquellas que atentan contra el derecho de la vida, la libertad e integridad personal; así como el derecho al debido proceso y a la justicia. Esto ha sido plasmado en las ejecuciones ilegales; el condenable fenómeno de los "detenidos-desaparecidos"; la práctica de la tortura; la falta de un poder judicial independiente; las limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión e información; la negación de los derechos políticos; la expulsión de nacionales, por lo general disidentes políticos; y los atentados contra las entidades o personas que trabajan en comisiones o grupos de derechos humanos.

Distinción entre "limitaciones" y "restricciones" con la "suspensión" de los derechos humanos.

La Corte Interamericana abordó esta cuestión en su opinión consultiva OC-6/86, del 9/5/1986, sobre "La expresión 'leyes' en el artículo 30 de la Convención Americana Derechos Humanos". A juicio de la Corte, el artículo 30 de la Convención trata de las restricciones que el Pacto de San José de Costa Rica autoriza respecto de los distintos derechos y libertades que la misma Convención reconoce. Acorde con el art. 29.a -dijo el Tribunal-, "es ilícito todo acto orientado hacia la *supresión* de uno o cualquiera de los derechos proclamados en ella". Y respecto del art. 27, la Corte señaló que "en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, la Convención permite *suspender* temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados", agregando que: "en condiciones normales, únicamente caben *restricciones* al goce y ejercicio de tales derechos". (CORTE IDH, 1986, 14).

A su vez, la suspensión autorizada por el artículo 27 de la Convención es interpretada por la Corte en la OC-8/87, la que explica que no se trata de una "suspensión de garantías" en sentido absoluto, ni de la "suspensión de los derechos" ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio, por lo que sólo consistiría en la suspensión de la plenitud de su vigencia.

Y basándonos en el principio según el cual ciertos derechos humanos no pueden ser afectados ni siquiera en situaciones de excepción, y que mantienen plena vigencia durante ella, es relevante proponer la existencia de un núcleo esencial de derechos humanos intangibles que, por ser inderogables, constituirían una especie de *ius cogens*.

Criterios y normas de interpretación en materia de suspensión de derechos humanos.

Partiendo de la base de que un régimen de excepción implica un sacrificio a ciertos derechos humanos, debemos considerar que lo mejor sería que fuera el menor número posible, en la medida que no fuera indispensable el sacrificio de más derechos. Es decir, suspender un derecho más cuando fuese la última opción para evitar poner en riesgo los derechos humanos fundamentales. Es decir, que la situación sea de una gravedad realmente excepcional y que, entonces, el régimen de emergencia constituya la salida menos grave para la seguridad de estos derechos.

El artículo 29 de la Convención aclara que ninguna de las disposiciones de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a algunos de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Esta disposición tampoco permite que se excluya o limite el efecto que puedan producir, tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Cabe concluir que toda interpretación relativa tanto a tratados sobre derechos humanos en general, como en materia de estados de excepción en particular, debe tener en cuenta como criterio rector y básico el llamado principio *pro homine*, entendiéndose por tal que mientras la vigencia de los derechos humanos debe interpretarse extensivamente, por el contrario, las limitaciones restricciones y/o suspensiones de estos derechos deberá hacerse siempre restrictivamente. (BUERGENTHAL, 1981, 89-90).

Adecuación entre la discrecionalidad del Estado para decretar un estado de excepción y la necesidad de un control internacional en la apreciación de las circunstancias.

La protección de los derechos humanos es una materia de interés internacional, por lo que si un Estado recurre al estado de excepción, es lógico que la comunidad internacional pretenda velar para que ese recurso se utilice conforme al objetivo de proteger el Estado de Derecho. Por lo tanto, es de interés internacional la determinación de la causa que lleva al gobierno a dictar el estado de emergencia.

Como bien expresa Buergethal, citando a Faundez-Ledesma, confiar de manera absoluta la decisión de declarar la emergencia al mismo gobierno que se beneficiará de facultades extraordinarias mediante esa declaración, resulta, por sí solo, altamente peligroso. Lo anterior indicaría, en realidad, una autorización para suspender el ejercicio de ciertos derechos humanos a su sola voluntad, bastando a tal efecto una declaración del gobierno, indicando que existe una emergencia que justifica la adopción de tal medida. Afortunadamente, los Estados no son totalmente autónomos para decidir en qué momento existe una emergencia que amenace la vida de una nación. Pero, por el contrario, ceder la determinación de la existencia de una situación de emergencia únicamente a un órgano internacional también puede resultar inconveniente ya que ese órgano no podrá apreciar, con la celeridad que el caso requiere, la existencia de una emergencia. Además, tampoco estará en condiciones de apreciar directamente la naturaleza de la misma y el carácter de las medidas que sea necesario adoptar para hacerle frente. Por ello, la carga de la prueba de la gravedad de la situación (emergencia pública, circunstancias operativas de esta, necesidad, proporcionalidad, etc.) sin lugar a duda recae por completo en el gobierno que ha decidido poner en vigor las medidas de excepción. (BUERGENTHAL, 1984, 117). Esto implica, que si bien el Estado es quien decidirá si la causal objetiva es suficiente como para declarar un estado de excepción, esta decisión podrá y deberá ser evaluada por los organismos internacionales pertinentes, a fin de que juzguen si se corresponde o no con los requisitos que para ello establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

II. GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Garantías de forma

Según la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, las exigencias formales que el artículo 27.3 impone a los Estados Partes que ejerzan el derecho de suspensión son los siguientes: informar inmediatamente a los

demás Estados Partes en la Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido; los motivos que hayan suscitado la suspensión; e informar la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Garantías de fondo

Principio de la Proclamación: De este principio se desprende que los Estados no pueden suspender derechos humanos sin informar previamente a la población la existencia de la situación de emergencia de carácter excepcional.

Principio de la Notificación: Mediante este principio, contemplado en el artículo 27.3 de la Convención, se establece la obligación de los Estados de informar al Secretario General de la OEA, sobre las causas que han motivado el estado de excepción; sobre la institución de excepción que se pondrá en vigor; las medidas que van a tomarse; los derechos, libertades y garantías que van a suspenderse; y sobre el tiempo durante el cual van a aplicarse tales medidas, incluyendo su finalización estimativa.

Principios de No Discriminación: En función de este principio, suspensiones de derechos no absolutos pueden llegar a ser inválidas, si violan la prohibición de discriminación.

Principio de Proporcionalidad: Esta regla prescribe que las medidas excepcionales que se adopten deben ser adecuadas a las situaciones de crisis extraordinarias, exigiendo así una relación de proporcionalidad entre el peligro –actual, real o inminente- y las medidas que se deban emplear para contrarrestarlo y superarlo.

Principio de temporalidad: Este principio, previsto expresamente en el artículo 27.1, establece que “las suspensiones de derechos son válidas por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”. Por tanto, toda medida de suspensión que se mantuviese una vez desaparecida la causa que la motivó, o que fuese dictada por tiempo ilimitado, constituiría una violación de la Convención.

Este valor fundamental de la temporalidad no es sólo de naturaleza formal, es decir, no basta simplemente – a fin de evitar una violación de la Convención Americana-, dejar sin efecto la medida por la que se dispuso la aplicación de excepción, sino que también es necesario que las autoridades respectivas restituyan a las personas afectadas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Principio de la intangibilidad de ciertos derechos fundamentales: “El artículo 27.2 dispone que cierta categoría de derechos no se pueda suspender en ningún caso. Por consiguiente, lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de alguno, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia”. (CORTE IDH, 1987, 21).

Cabe destacar que la enumeración del nombrado artículo es más amplia que la formulada por otros instrumentos internacionales. Mientras la Convención Europea proclama cuatro derechos no suspendibles y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos proclama siete, la Convención Americana consagra once.

Principio de la amenaza excepcional: Tres son las causales previstas en el artículo 27.1 que permiten al Estado Parte a adoptar un Estado de emergencia o excepción a saber: “guerra”; “peligro público”; “otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”. Según el principio de la amenaza excepcional, se requiere que la situación de crisis o peligro que invoquen los Estados para justificar la aplicación de las medidas extraordinarias sea

de tal magnitud y gravedad, que tanto las medidas como las restricciones legales de que disponen en circunstancias de normalidad resulten insuficientes para lograr su superación. La amenaza o peligro debe ser, por tanto, grave, presente o inminente, real y objetiva. Es decir, que su valoración no debe estar determinada por una apreciación subjetiva de la autoridad administrativa, ni debe depender únicamente del temor que se tenga de una posible situación de peligro extraordinario, pues de ser así los Estados no estarían facultados para hacer uso de los poderes o facultades excepcionales.

Veamos ahora supuestos especiales:

- Crisis económicas: Estas crisis pueden exceder su marco natural para degenerar en serios disturbios y conflictos sociales. Pero en estos casos ya no serán las distorsiones económicas las que harán necesarias las medidas de excepción, sino los efectos a que ellas dieron lugar. (DAVÉREDE, 1987, 29).
- Subdesarrollo como crisis permanente: Algunos países han propuesto esta causal considerando fundamental al derecho al desarrollo, pero la resolución 36 (XXXVII) de la Comisión de Derechos Humanos (doc. E/CN.4/L.1561/Add.4), establece que los derechos y libertades fundamentales son indivisibles, por lo que el derecho al desarrollo en cuanto derecho humano no puede concebirse más que en armonía con el respeto efectivo de esos derechos y libertades. (DAVÉREDE, 1987, 30).
- Catástrofes naturales: También la crisis puede estar originada en fenómenos naturales que hayan producido situaciones catastróficas de tal magnitud que no puedan controlarse sin la suspensión de derechos y la asunción de poderes extraordinarios por parte de las autoridades. No es difícil imaginar este tipo de situaciones, tales como ciclones, terremotos, inundaciones, etc., en que el mantenimiento del orden y el restablecimiento pronto de la situación normal hagan recurrir a medidas excepcionales. Pero también es cierto que no es en presencia de esos fenómenos naturales cuando más afectados resultan las libertades, derechos y garantías de la población. (DAVÉREDE, 1987, 36).
- Crisis sociales y políticas: Restan así las crisis realmente susceptibles de exceder el marco de las restricciones necesarias de los derechos y garantías, para transformarse en origen de extralimitaciones y violaciones de esos derechos y garantías. La amenaza a las instituciones, o al control que ejerce el Estado sobre la población y el territorio, en todo o en parte, es motivo suficiente para considerar a la crisis como existente, y por lo tanto, para dar lugar a las medidas excepcionales. Pero la dificultad más seria consiste en la calificación de la gravedad de la crisis. En efecto, se enfrenta aquí un elemento altamente subjetivo, que dependerá en gran parte de la propia vitalidad del gobierno que detente el poder. Un gobierno débil se inclinaría a considerar como graves las crisis que normalmente no deberían ser motivo de alarma. (DAVÉREDE, 1987, 36-37).

Principio de necesidad: Se requiere que se encuentre excluida por completo toda otra posibilidad de acción para ese caso concreto, tanto en cuanto al territorio afectado como respecto a las medidas en sí. Demanda, por tanto, i) un análisis de la situación real que está viviendo un país determinado en un momento concreto; ii) demostrar que las medidas ordinarias no son suficientes para hacer frente a la situación; y iii) cuáles son las otras medidas de emergencia o excepción alternativas que pueden resultar menos lesivas para el disfrute de los derechos humanos.

III. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA: LA CORTE

"La contribución de la Corte Interamericana a través de las opiniones consultivas relacionadas con la protección de los derechos humanos en los estados de excepción, constituye el logro más significativo del sistema interamericano de protección en materia de estados de excepción. Este avance del sistema interamericano logrado mediante el ejercicio de la función consultiva de la Corte no se ha observado de igual forma en los otros sistemas internacionales de protección". (CISNEROS SANCHEZ, 1985, 53-66).

Las garantías judiciales indispensables previstas en el artículo 27.2 *in fine* de la Convención Americana (OC-9/87).

Luego de que la Corte dijera en su opinión consultiva OC-8/87 que el hábeas corpus es de las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos que no pueden suspenderse en estado de excepción, el Gobierno de Uruguay solicitó una opinión consultiva para que la Corte se pronunciara sobre cuáles son todas las garantías a las que hace referencia la Convención.

La Corte Interamericana se abstuvo de dar en su opinión consultiva OC-9/87, una enumeración exhaustiva de todas aquellas garantías judiciales indispensables que no pueden ser suspendidas de conformidad con el artículo 27.2 *in fine*, limitando su análisis al amparo, al hábeas corpus, al debido proceso legal y a aquellas otras garantías que se desprenden del artículo 29.c de la Convención Americana. Esta enumeración de garantías dependerá, en cada caso, de un análisis del ordenamiento jurídico y la práctica de cada Estado Parte, de cuáles son los derechos afectados y de los hechos concertados que motiven la indagación.

Explicó que las garantías, genéricamente, sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (Art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia. (CORTE IDH, 1987, 25).

En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. (CORTE IDH, 1987, 26). Con esta reiterada definición, la Corte enfatiza el importante rol que cumplen las garantías en la efectiva protección de los derechos humanos. Estas garantías deben ser no sólo indispensables sino judiciales. Esta expresión, que apunta justamente a su efectividad, no puede referirse sino a medios judiciales idóneos para la protección de tales derechos, lo cual implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción. (CORTE IDH, 1987, 30).

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, cuando por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial. (CORTE

IDH, 1987, 24). Por lo tanto, deben considerarse como indispensables, a los efectos del artículo 27.2, aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud. (CORTE IDH, 1987, 29). A saber...

El Amparo: Entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la Convención. Por lo tanto, como todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia. (CORTE IDH, 1987, 32).

El Hábeas Corpus: Este recurso previsto en el artículo 7.6 de la Convención, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido es esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CORTE IDH, 1987, 35), por lo que resulta ser otra de las garantías indispensables a las que hacer referencia el artículo 27.2.

Debido Proceso legal: El artículo 8 de la Convención no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma, para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales. (CORTE IDH, 1987, 27-29). Relacionado el artículo 8 con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. (CORTE IDH, 1987, 30).

Garantías que se derivan de la forma democrática de gobierno: Las "garantías... que se derivan de la forma democrática de gobierno", a que se refiere el artículo 29.c), no implican solamente una determinada organización política contra la cual es ilegítimo atentar, sino la necesidad de que ella esté amparada por las garantías judiciales que resulten indispensables para el control de legalidad de las medidas tomadas en situación de emergencia, de manera que se preserve el Estado de Derecho. (CORTE IDH, 1987, 37). De esta manera, la Corte consideró como garantías indispensables a las inherentes a la preservación del estado de Derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías.

IV. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN PREVISTOS EN LA CONVENCION AMERICANA: LA COMISION

La labor de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos para controlar el respeto de los derechos humanos durante los estados de excepción.

La Comisión cumple con su misión de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos –lo que incluye las circunstancias en las que haya sido declarado el estado de excepción- fundamentalmente, por medio de cinco procedimientos: 1) Comentarios específicos sobre esta cuestión contenidos en sus Informes Anuales de Actividades, generalmente bajo el capítulo "Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a

los derechos humanos"; 2) "Mini-Informes" sobre un Estado en particular, contenidos también en sus Informes Anuales; 3) Informes Especiales (Country Report), sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado; 4) Al examinar las denuncias individuales que le son sometidas alegando la violación de derechos humanos; y 5) Al examinar las denuncias (quejas) interestatales.

A modo de ejemplo, se cita el Informe elaborado a partir de los casos N° 9768, 9780 y 9828 de México, en el cual la Comisión estima oportuno hacer presente al Gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce y que no pueden ser suspendidos, aun en durante el estado de emergencia. (CIDH, 1990).

Jurisprudencia argentina: A continuación se enumeran algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los que se protegen los derechos fundamentales consagrados por el artículo 27.2 de la Convención (en cursiva se destacan cuáles son dichos derechos en cada caso).

CSJN, 13/08/1998 – Suárez Mason, Carlos Guillermo s/ homicidio, privación ilegal de la libertad, etc. – Fallos 321:2031.- *Derecho a la Vida, garantías judiciales indispensables*

CSJN, 09/04/2002 – Mignone, Emilio F. –JA 2002-III-482.Fallos 325:524.- *Derechos Políticos*

CSJN, 29/11/2005 – Videla, Jorge R. RECURSO EXTRAORDINARIO Lexis N° 35002594.- *Derecho a la Vida, Derecho a la Integridad Personal, Derecho al Nombre y garantías judiciales indispensables*

CSJN, 08/09/2003 – Hagelin, Ragnar E. – JA 2003-IV-402.Fallos 326:3268.- *Derecho a la Vida, Derecho a la Integridad Personal y garantías judiciales indispensables*

CSJN, 15/04/2004 – Massera, Emilio E – Fallos 327:924.- *Derecho a la Vida, Derecho a la Integridad Personal, Derecho al Nombre, Derechos del Niño y garantías judiciales indispensables*

CSJN, 03/05/2005 – Verbitsky, Horacio –LNBA 2005-2-227.- *Derecho a la Integridad Personal*

CSJN, 17/05/2005 – Llerena, Horacio L. s/abuso de armas y lesiones arts. 104 y 89 CPen – Fallos 324:3143.- *Garantías judiciales indispensables*

CSJN, Simón, Julio H. y otros s/ privación ilegítima de la libertad -SJA 2/11/2005- (citando "Barrios Altos", CorteIDH) *Derecho a la Vida, Derecho a la Integridad Personal, Derecho al Nombre y garantías judiciales indispensables*

CSJN, 30/08/2005 – Borelina, Rosana C.- *Garantías judiciales indispensables*

V. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LA SUPERVISIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Es indispensable y urgente mejorar la eficacia de la labor de los órganos y mecanismos internacionales de supervisión en esta materia, con el fin de reducir, en la mayor medida de lo posible, no sólo el uso desnaturalizado de los estados de excepción sino además, el nivel de violaciones a los derechos humanos que tienen lugar durante la vigencia de los mismos. (ZOVATTO, 1990, 171).

Sugerencias respecto de la labor de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos

En los casos en que fuera declarado el estado de excepción, la Comisión debería ofrecer su cooperación, consiguiendo la mayor información posible, tanto a través de los organismos oficiales del Estado como de las ONGs. También se recomienda con mucho énfasis que la Comisión realice visitas *in loco* para controlar la evolución de la medida, previniendo y controlando sobre violaciones a los derechos fundamentales o no suspendidos. Para esto se aconseja la utilización de "acciones urgentes" como las visitas sin autorización o aviso previo. Estas misiones *in situ* ha sido una de las herramientas de mayor efectividad de las que ha recurrido la Comisión.

También se ha destacado la necesidad de que la Comisión realice un análisis de los requisitos de forma y de fondo, con los que deben cumplir los Estados al momento de declarar un estado de excepción.

En un sentido más inquisitivo, se sugiere que la Comisión adopte en sus Informes Anuales una sección permanente y específica sobre la implementación de estados de emergencia durante ese período, para que fuera evaluada la situación de cada país.

Sugerencias respecto de la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Competencia consultiva: La Corte Interamericana ha tenido oportunidad, en sus opiniones consultivas OC-8/87 y OC-9/87, de efectuar un valioso aporte en la consideración de esta materia. Para avanzar más en materia de protección de derechos en los estados de excepción, y considerando que dichas opiniones consultivas sólo interpretaban el inciso 2 del artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica, deberían llegar a la Corte nuevas solicitudes de opiniones consultivas respecto de otras cuestiones de interés e importancia en relación con dicho artículo. A modo de ejemplo, se puede pedir a la Corte que indique cuáles son los casos que pueden dar lugar a recurrir al instrumento en cuestión (27.1), qué pasos a cumplir por el Estado serían fundamentales para no incurrir en violaciones al procedimiento que establece el Pacto para declarar un estado de excepción (27.3), si las leyes internas de un estado requirente son compatibles con los instrumentos internacionales de derechos humanos (64.2), etc.

Competencia contenciosa o jurisdiccional: Del mismo modo, sería conveniente que la Corte realizara dichos controles de una manera jurisdiccionalmente efectiva. Es decir, que en base a las denuncias que le llegaran, pudiera juzgar si fueron seguidos correctamente los requisitos y condiciones para el dictado y aplicación de los estados de emergencia.

Por otra parte, también sería importante optimizar las comunicaciones con ONGs y órganos intergubernamentales de protección, bien para casos sobre los que no se hubiese tenido conocimiento, bien para aquellos que estuvieran siendo investigados por la Corte. Fundamentalmente, en los casos que dichos organismos no contaran con la posibilidad de enviar información trascendental a este órgano de control, sea por dificultades materiales, o por amenazas que atenten contra la seguridad de sus miembros.

Otras consideraciones

Respecto de los instrumentos internacionales, cabría enumerar las siguientes propuestas:

- a) Reformas al artículo 27 de la Convención, con base en lo dispuesto en el artículo 76.
- b) Posibilidad de adoptar un protocolo adicional relativo a la protección de los derechos humanos en estados de emergencia, en los términos del artículo 77 de la Convención Americana.

- c) Adoptar una Declaración o Convención sobre la vigencia de los derechos humanos durante las situaciones de disturbios y tensiones internas.
- d) Alentar a estos Estados Miembros de la OEA a ratificar o adherirse a la Convención Americana; y hacer lo propio con los Estados Partes en la misma para que reconozcan la competencia contenciosa de la Corte.

Para finalizar, en lo concerniente a generar cambios en los agentes sociales involucrados, se enumeran tres propuestas:

- a) Fomentar la organización de seminarios y coloquios que permitiesen confrontar las diversas experiencias de los países que han proclamado y luego suspendido el estado de excepción, a fin de hallar en común, las vías más apropiadas para poner remedio a situaciones semejantes.
- b) Deberán también llevarse a cabo cursos de promoción y capacitación, en especial para abogados y miembros de ONGs de derechos humanos, que versen sobre los mecanismos a su alcance para hacer frente a las violaciones de derechos humanos durante los estados de emergencia.
- c) Igualmente, deberían impartirse cursos a funcionarios de los gobiernos, en especial del Poder Judicial y de los Ministerios de Relaciones Exteriores, sensibilizando a los primeros acerca del papel fundamental que la Justicia debe jugar durante estas situaciones; y asistiendo a los segundos sobre la mejor manera de preparar los informes y de cumplir con los compromisos internacionales que obligan al país.

VI. CONCLUSIONES FINALES

Luego de la investigación realizada siento la necesidad de expresar mis conclusiones sobre los temas analizados. Pero para no excederme ni ser reiterativo, me limitaré a dar una breve opinión sobre el concepto generalizado que existe sobre los estados de excepción y sobre la situación actual y el futuro del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Considero de suma importancia tomar conciencia de que los estados de excepción no son armas para ofuscar los derechos humanos y el Estado de Derecho, sino que son herramientas para sostenerlos. La importancia de esta concientización se plasma tanto en las autoridades como en la población. Las autoridades de un gobierno democrático deben considerarlo así y emplearlo debidamente: el poder ejecutivo tomando los recaudos y medidas necesarias para su correcta implementación; el poder legislativo -particularmente integrado por hombres de ley- cooperando velozmente con el establecimiento de un marco regulatorio que sea justo, y adecuado a las circunstancias del caso; y el poder judicial, destacándose con independencia e imparcialidad para poner freno a los excesos que este régimen pueda sufrir.

Es fundamental que la población entienda cuál es la verdadera finalidad de este instituto y que confíe en sus autoridades, acatando así las medidas dispuestas para solucionar la crisis con mayor celeridad y seguridad.

Otra de las cuestiones que creo imprescindible destacar y proponer, es el compromiso de la sociedad civil, los organismos no gubernamentales y los gobiernos para jerarquizar el poder de control de la comunidad internacional en la protección de los derechos humanos. A modo de ejemplo están las recomendaciones enunciadas *ut supra*, tanto las que apuntan a capacitar a los agentes más influyentes de la vida en sociedad como las que inducen a los estados a asumir compromisos más fuertes para con la comunidad internacional, pero sobre todo, para con sus habitantes.

Creo que en los últimos sesenta años la comunidad internacional ha avanzado enormemente en la protección de los derechos humanos. La creación de los distintos instrumentos y organismos internacionales, desde la formación de la ONU hasta la creación de la Corte Penal Internacional, ha sido la primera gran etapa para la construcción de un mundo en equilibrio. Pero percibo que esta fase ya casi ha agotado su potencial, y que debemos involucrarnos en un nuevo cambio radical que sea bisagra para adentrarnos en la siguiente etapa. El quiebre se dará cuando los Estados dejen de lado sus rivalidades e intereses económicos y se comprometan a cumplir sin más condicionamientos con las responsabilidades detalladas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para dar así una total efectividad al sistema creado.

BIBLIOGRAFIA

- BUERGENTHAL, Thomas. 1981, "To respect and to Ensure: State Obligation and Permissible Derogations". *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*. Louis Henkin Editor. Nueva York: Columbia University Press. Citado por ZOVATTO G., Daniel (1990). "Los estados de excepción y los Derechos Humanos en América Latina". Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1990. p. 78
- BUERGENTHAL, Thomas. 1984, *Contemporary issues in International Law. Essays in Honor of Louis B. Sohn*. Citado por ZOVATTO G., Daniel. "Los estados de excepción y los Derechos Humanos en América Latina". Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1990. p. 81
- CISNEROS SANCHEZ, Máximo. 1985, Algunos Aspectos de la Jurisdicción Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos. Publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. IIDH, 1985. Citado por MELÉNDEZ, Florentín (1999). "La suspensión de los derechos fundamentales en los estados de excepción según el derecho internacional de los derechos humanos". San Salvador, 1999. p. 297
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1982, *Diez Años de Actividades, 1971-1981*. Washington D.C.: OEA, Secretaría General, 1982. Terrorismo. Citado por ZOVATTO G., Daniel. "Los estados de excepción y los Derechos Humanos en América Latina". Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1990. p. 61
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1990, Informe elaborado a partir de los casos N° 9768, 9780 y 9828 de México.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *La Expresión 'Leyes' en el artículo 30 de la Convención Americana Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. párr. 14. Citado por ZOVATTO G., Daniel. "Los estados de excepción y los Derechos Humanos en América Latina". Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1990. p. 69-70
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías*. Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987.
- DAVÉREDE, Alberto Luis. 1987, "Los estados de excepción y el respeto a los derechos humanos", Tesis doctoral.
- MONTEALEGRE, Hernán. 1979, "La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos". Santiago de Chile: Edición Academia de Humanismo Cristiano. Citado por ZOVATTO G., Daniel. "Los estados de excepción y los Derechos Humanos en América Latina". Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1990. p. 52
- ZOVATTO G., Daniel. 1990. "Los estados de excepción y los Derechos Humanos en América Latina". Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1990.