

**LOS ESTADOS  
DE EXCEPCIÓN EN  
AMÉRICA LATINA:  
LOS CONTROLES DESDE  
EL DERECHO  
INTERNACIONAL**

---

**JUANA GOIZUETA VERTIZ**

## I. EL FUNDAMENTO TEÓRICO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

**D**e todos es conocida la existencia de circunstancias excepcionales que, por diversos motivos, llegan a alterar el funcionamiento normal de un Estado democrático y de Derecho. Constituye una realidad la existencia de períodos de anormalidad en el desarrollo de la vida de un Estado. Y no sólo una realidad, sino que en ocasiones se convierte en un fenómeno casi cotidiano, en tal sentido se ha llegado a afirmar que, «en numerosas ocasiones la anormalidad, la crisis o la excepcionalidad dejan paso o, incluso, a veces priman sobre lo que genéricamente podemos denominar situaciones de normalidad u ordinarias»<sup>1</sup>.

Si bien una de las características del Estado de Derecho constituye la de ser un Estado normativizado, debido al fenómeno de los estados de excepción, el derecho, que puede ser válido para épocas de normalidad, no lo es en momentos excepcionales.

Por ello es preciso que el marco constitucionalmente predeterminado que implica el reconocimiento de un Estado de Derecho, diseñe las medidas con las que afrontar situaciones de emergencia. Y ha de irse más lejos, porque, como en numerosas ocasiones se ha afirmado refiriéndose al uso de estas medidas de emergencia, su uso no debe ser piedra de escándalo para nadie.<sup>2</sup>

.....  
<sup>1</sup> IÑAKI AGUIRRE AZKUENAGA ZIGORRAGA, *La crisis como reductora de derechos fundamentales: Especial referencia a la Coacción Administrativa Directa*, p. 135.

<sup>2</sup> JUAN TERRADILLOS BASOCO, *Terrorismo y Derecho*, comentario a las leyes orgánicas 3 y 4/1988, de reforma del código penal de la ley de enjuiciamiento criminal, Tecnos, Madrid, 1988, p. 14.

Pero a pesar de la predicada normativización del Estado de Derecho, no siempre se desenvuelve la vida de éste al compás de su Constitución, sino que, en numerosas ocasiones, se producen perturbaciones en el ejercicio de sus poderes, llegando a hacer vacilar las más firmes instituciones. Y es en estos casos cuando se requiere prever la excepción, o lo que es lo mismo, esas circunstancias excepcionales a las que nos hemos referido al principio demandan la adopción de medidas igualmente excepcionales.

Este no es un fenómeno nuevo y que nos sea ajeno sino que, todo lo contrario, puesto que ya en la primera Constitución escrita del mundo moderno, es decir, en la norteamericana, así como en muchas otras después, se contempla esta singular circunstancia en la vida de un Estado Democrático.

La excepcionalidad ha de ser entendida como opuesto a todo lo que sea ordinario o normal, pero ello no nos debe confundir y debemos ser capaces de reconocer que en la actualidad la crisis es algo consustancial al propio sistema. Es más, el derecho de excepción está actualmente reconocido en prácticamente todas las constituciones concretamente, el derecho de excepción constituye una garantía de la Constitución frente a las situaciones de crisis.

Hoy la regulación jurídica de las situaciones extraordinarias es una práctica normal y usual en todos los regímenes políticos, tomando como referencia el concepto de «estado de excepción».

El término «estados de excepción» alude a aquellos poderes de crisis vinculados a una determinada situación de hecho, a las que conocemos como «circunstancias excepcionales». «Llamamos estado excepcional al derecho de excepción basado en el mantenimiento sustancial del orden constitucional incluso en situaciones de crisis, si bien con la previsión de una serie de competencias extraordinarias taxativamente enumeradas, que suponen la suspensión de la Constitución en alguno de sus extremos. El estado excepcional constituye el modelo más característico de derecho de excepción y supone el máximo esfuerzo por extender el imperio de la ley a las situaciones de emergencia».<sup>3</sup>

<sup>3</sup> PEDRO CRUZ VILLALON, *Estados Excepcionales y Suspensión de Garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 31.

Se emplea el término «crisis» como referente, a una situación anormal, excepcional o extraordinaria capaz de alterar gravemente el funcionamiento normal de un Estado democrático, lo que exige la necesidad de tomar una serie de medidas «excepcionales» que implican, incluso, la propia suspensión de los derechos, con el fin de asegurar el restablecimiento de la normalidad constitucional y democrática.

No podemos negar la trascendencia que el fenómeno descrito ha alcanzado en todo el ámbito universal, trascendencia que se ve acrecentada en el ámbito latinoamericano, debido al uso indiscriminado y sistemático de los estados de excepción, convirtiéndolos en perfectos escudos de los Estados para la reiterada e impune violación de los Derechos Humanos, incluidos los más fundamentales.

Como primera conclusión y premisa del presente trabajo podemos afirmar que:

1. Que sea cual sea la finalidad que cumplen tales estados de excepción, dichos estados suponen una incidencia negativa sobre la vigencia de los Derechos Humanos.

2. Que a pesar de las facultades extraordinarias que estos estados suponen y la consiguiente violación de ciertos derechos individuales consagrados en la Constitución, ello no nos debe hacer olvidar el verdadero sentido de los estados de excepción, que suponen la defensa de la democracia y de las instituciones del Estado de Derecho.

## **II. LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANA.**

La desnaturalización de los estados de excepción se ha convertido en un fenómeno, que podríamos atrevernos a calificar como cotidiano, en el escenario de América Latina.

Los estados de excepción no cumplen su finalidad en Latinoamérica, es decir, la posibilidad de la suspensión de determinados derechos en sacrificio de otros considerados más fundamentales hasta conseguir el restablecimiento de la normalidad. En América Latina es utilizado el mecanismo de los estados de excepción no para proteger la conservación e integridad de los Derechos Humanos considera-

dos más fundamentales sino para todo lo contrario, para que tales derechos puedan ser violados por los estados impunemente.

### **1. Las desviaciones del modelo original**

Cuando se reflexiona sobre la realidad de América Latina, nos encontramos en numerosas ocasiones que junto al fenómeno de la desnaturalización de tales estados aparecen diversas manifestaciones o formas de los «estados de excepción» que suponen claras desviaciones del modelo original. A título ejemplificativo nos vale la alusión a alguna de estas formas de desviación como son las que a continuación se mencionan:

1. Estados de excepción no notificados: se produce cuando los estados no notifican de la forma pertinente la declaración del correspondiente estado de excepción, de tal forma que se impide la posible actuación de los órganos de supervisión internacional.

2. Estados de excepción de hecho: nos encontramos ante un estado de excepción que se mantiene en el tiempo, a pesar de haber sido proclamado oficialmente y luego haberse suspendido.

3. Estados de excepción permanentes: suponen una verdadera contradicción, pues implican la permanencia de una situación que nace con vocación de temporalidad. Son estados de excepción que se perpetúan:

a) bien por una prórroga sistemática de hecho.

b) bien porque la Constitución no prevé ninguna limitación temporal para los mismos.

4. Institucionalización de los estados de excepción: lo que se pretende teóricamente con tal institucionalización es facilitar la transición a un sistema democrático, pero lo que en la práctica se consigue es desembocar en un orden constitucional de tendencia autocrática.

### **2. Desnaturalización de los estados de excepción y Estado de Derecho**

Lo que interesa no es tanto las diversas formas de desviaciones de los «estados de excepción» que han ido surgiendo en el marco latinoamericano, como el examinar el alcance que la aplicación desnaturalizada de estas medidas de excepción unida a tales desviaciones ha supuesto en las instituciones y en el Estado de Derecho.

Alcance que puede verse reflejado en las reflexiones que a continuación se exponen:

1. Mutación del Estado de Derecho.

2. Mutación institucional que implica la subordinación de los poderes Judicial y Legislativo al poder Ejecutivo, y de éste al poder Militar. De tal manera que la separación de poderes se convierte en jerarquización de poderes.

3. Acusada falta de independencia del poder judicial, lo que implica una grave obstaculización de la acción de la justicia y del derecho a un proceso justo.

4. El poder Ejecutivo actúa impunemente sin sujeción a principio alguno de legalidad. Legalidad parece transformarse en arbitrariedad.

5. Intervención de Tribunales militares, los cuales no conocen la independencia e imparcialidad para juzgar a civiles.

Ante la gravedad de las consecuencias que la desnaturalización de los «estados de excepción» provoca en el Estado de Derecho, es del todo urgente adoptar las medidas y precauciones necesarias que nos ayuden a atajar o, al menos, a aminorar las fatales consecuencias que estos fenómenos implican para una convivencia democrática.

En definitiva, podemos cerrar este apartado señalando que la resolución del problema debe empezar por reconocer la necesidad que durante estas situaciones de emergencia, el poder judicial goce de independencia real al fin de impedir que discrecionalidad se confunda con arbitrariedad y asegurar a los ciudadanos la protección de sus derechos fundamentales.

### **III. LA REGULACIÓN JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.**

Son muchas las razones de la necesidad de abrir las fronteras nacionales y realizar el estudio de la regulación jurídica de los estados de excepción desde el Derecho Internacional.

A nadie le es ajeno el fenómeno, tan generalizado, de la progresiva internacionalización y universalización de los derechos humanos en las últimas décadas, lo que ha supuesto:

1. El compromiso internacional de promover y respetar los derechos fundamentales de la persona humana.

2. La exclusión de esta materia como reservada exclusivamente a la jurisdicción interna de los estados.

3. La existencia y funcionamiento de un sistema universal, junto a otros varios regionales, de supervisión internacional.

Es a partir de la creación de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y del Consejo de Europa, cuando se instauran y empiezan a proliferar los sistemas internacionales cuyo objetivo principal es la protección y la tutela de los derechos humanos en general. Y es con base en esta internacionalización de los derechos humanos cuando se produce también el fenómeno de la internacionalización de los estados de excepción.

Como se ha señalado «de ahí que si los derechos humanos han dejado de ser una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción doméstica, la Comunidad Internacional no puede ni debe desentenderse de ellos, menos aun en situaciones tan peligrosas para su respeto como ocurre durante la vigencia de los estados de excepción».<sup>4</sup>

A tal efecto, un análisis de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, permite diferenciar entre:

1. Convenciones que autorizan la suspensión de ciertos derechos humanos- si bien sólo en circunstancias muy graves y condicionado al cumplimiento de ciertas garantías-. En este bloque cabe incluir a;

-Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup>, Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup> y Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> DANIEL ZOVATTO G., *Los Estados de Excepción y los derechos humanos en América Latina*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 79.

<sup>5</sup> La Comisión de Derechos Humanos terminó la redacción del proyecto en 1954; pero fue en 1966 cuando la Asamblea General lo aprobó y lo abrió a la firma. Finalmente el pacto entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>6</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue aprobada en 1969 en una conferencia intergubernamental convocada por la Organización de los Estados Americanos. La reunión se celebró en San José de Costa Rica, lo cual explica por qué la convención es también reconocida como «Pacto de San José de Costa Rica». La Convención entró en vigor en julio de 1978.

<sup>7</sup> La Convención se firmó el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Si bien tales instrumentos permiten la suspensión de determinados Derechos Humanos en los supuestos ya mencionados, existe un conjunto de derechos «intangibles» o «inderogables» cuya suspensión está prohibida en toda circunstancia, derechos que son considerados por un sector doctrinal como normas de *ius cogens*.

Estos instrumentos permiten la suspensión del ejercicio de ciertos derechos humanos a través de un doble equilibrio:

a) Los gobiernos, ante situaciones de especial gravedad, pueden recurrir al empleo de medidas de emergencia.

b) La aplicación de los estados de excepción ha de estar condicionada al cumplimiento de determinadas garantías, formales y materiales, previstas en los art. 4, 27 y 15 de los instrumentos internacionales que acabamos de apuntar.

2. Convenciones que no permiten o no prevén ningún tipo de suspensión. Aquí podemos incluir a -Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>8</sup>; Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>9</sup>; Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial<sup>10</sup>; Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos<sup>11</sup> y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura<sup>12</sup>.

Con la entrada en vigor de diversas Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos se ha restringido y, en algunos casos, prohibido, la facultad de los gobiernos de los Estados que son partes en estos instrumentos de suspender el ejercicio de los derechos humanos regulados en los mismos.

<sup>8</sup> Fue aprobado el texto y abierto a la firma por la Asamblea General en 1966, y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

<sup>9</sup> Adoptada por la Asamblea General en su trigésimo noveno período de sesiones, mediante Resolución A/39/46 de 10 de diciembre de 1984.

<sup>10</sup> Fue adoptada en 1965 y entró en vigor el 4-1-1969, con 124 ratificaciones.

<sup>11</sup> Fue adoptada en 1981, y entró en vigor el 21-10-1986 tras lograr 31 ratificaciones.

<sup>12</sup> Fue suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985, en el decimoquinto período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. Entró en vigor el 28 de febrero de 1987.



Si bien es al Estado a quien compete tomar la decisión -en primer lugar- de declarar o no el estado de emergencia, ello no implica que esta decisión sea totalmente ajena a un control internacional, cuya finalidad es verificar si ésta se ajusta o no a las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos para las situaciones de excepción.

Así los órganos de protección previstos en la Convención Europea de Derechos Humanos han reconocido a los gobiernos un «margen de apreciación», para poder determinar las circunstancias que justifican una declaración de emergencia. Aunque dicho «margen de apreciación» no impide la posibilidad de un control internacional posterior por los órganos respectivos, no sólo en cuanto a si existían o no las circunstancias operativas, sino también, en relación con la necesidad, extensión y alcance de la suspensión de ciertos derechos humanos.

La regulación jurídico internacional de los «estados de excepción» implica necesariamente tener presentes los criterios y normas jurídico internacionales en materia de suspensión de Derechos Humanos.

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es que toda regulación de los estados de emergencia ha de partir de la premisa de que dicha normativa debe ser siempre interpretada en la forma más favorable a la vigencia de los Derechos Humanos.

Partiendo de la idea de que, fuere cual fuere el régimen de excepción que se admita, ello siempre comportará un «cierto» sacrificio de los Derechos Humanos, de lo que se trata es que este «cierto» grado sea lo más bajo posible y no se admita sino en circunstancias que lo hagan del todo indispensable. El sacrificio de los Derechos Humanos sólo está justificado en el sentido de que si no se produjera ese tal sacrificio la seguridad de los Derechos Humanos se vería en situaciones más penosas de las que se encuentran en los estados de excepción. Se estaría aplicando en cierto sentido la teoría del mal menor.

En definitiva, toda la normativa sobre situaciones de excepción debe ser siempre interpretada restrictivamente, es decir, en favor de los Derechos fundamentales de la persona humana. Prueba de ello es que si se produjera un conflicto entre varias normas, siempre deberá prevalecer aquella que confiera mayor protección al individuo.

Todo lo hasta aquí expuesto obedece a la triste realidad de que los estados de excepción son utilizados en la mayor parte de los casos con el fin de coartar los Derechos Humanos y reprimir a la población, esto lo podemos conectar con el problema de la desnaturalización de la verdadera finalidad de la figura de los estados de excepción.

Dentro de los instrumentos internacionales -Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, etc.- existen varias disposiciones en materia de interpretación de los que podemos deducir 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* entendiendo 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.

#### **IV. EL CONTROL INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.**

La preocupación internacional por los Derechos Humanos se manifestó ya en el año 1945 en la carta de las Naciones Unidas y a partir de entonces instrumentos de diverso carácter y de distinto alcance han intentado articular la protección de tales derechos.

Protección de los derechos que se convierte en tarea imprescindible, cuando se trata de aplicar las medidas que la declaración de un Estado de excepción conlleva. Si bien es cierto que la mayoría de los tratados para la protección de los Derechos Humanos permiten a los Estados Parte separarse de sus obligaciones para atender a situaciones de emergencia, la práctica demuestra que los estados de excepción son utilizados la mayoría de las veces como una posibilidad para la violación de los Derechos Humanos de manera impune por parte de los Estados.

De ello deducimos la necesidad de idear unos mecanismos de control, que impliquen la necesaria garantía de la continuidad de los Derechos Humanos aun en los casos de crisis. Porque como acertadamente se ha dicho: «lo que realmente importa en el campo de la protección internacional de los derechos y libertades del hombre no es tanto la

definición de los mismos como la eficacia de los recursos que se pongan a disposición de los beneficiados ante instancias internacionales de control y garantía»<sup>13</sup>.

El control internacional de los estados de excepción se realiza por una doble vía, que supone:

1. La delimitación de las garantías de forma y de fondo que ha de respetarse en caso de declaración de un estado de excepción.

2. La determinación de una serie de órganos y mecanismos de supervisión en materia de estados de excepción.

La complejidad de la existencia de este doble mecanismo de control de los estados de excepción, se ve acrecentada porque a partir de las primeras declaraciones de Derechos, se produjo una tendencia bastante generalizada a la celebración de tratados orientados hacia la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Sin embargo, la complejidad y el crecimiento de los medios internacionales relativos a los Derechos Humanos no se detuvo en esos primeros pasos. Es precisamente tras la fundación de las Naciones Unidas, cuando se han adoptado numerosos instrumentos internacionales, de distinto alcance y fuerza vinculante. Resultado de este fenómeno es que se han multiplicado tanto las declaraciones como los tratados relativos a los derechos humanos.

Nos encontramos así en el ámbito latinoamericano con dos ordenamientos que hay que saber conjugar y compatibilizar:

1. El sistema internacional de las NNUU que implica la aplicación del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>14</sup>

2. La existencia de un sistema regional americano que supone la vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>15</sup>

.....  
<sup>13</sup> J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, S.A, Madrid, 1992, p. 219.

<sup>14</sup> Proyecto que fue redactado por la Comisión de Derechos Humanos en 1954, si bien fue en el año 1966 cuando la Asamblea General lo aprobó y lo abrió a la firma, finalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Pasaremos al estudio de los requisitos tanto formales como materiales exigidos por cada uno de estos instrumentos para la declaración de los estados de excepción, teniendo en cuenta el artículo 4<sup>16</sup> y el artículo 27<sup>17</sup> del pacto internacional de Derechos Civiles y políticos y del Pacto de San José de Costa Rica respectivamente, analizando con base en tales preceptos las similitudes y diferencias entre ambos pactos.

.....  
<sup>15</sup> Convención que fue firmada en San José de Costa Rica el día 22 de noviembre de 1969. La Convención entró en vigor el día 18 de julio de 1978 y hoy son partes en ella 17 Estados de América del centro y del sur: Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Méjico, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

<sup>16</sup> El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte 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, cuya obligación 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 hayan dado por terminada la suspensión.

<sup>17</sup> El artículo 27 de la Convención Americana dice:

1. 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 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.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3(Derecho al reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4(Derecho a la Vida); 5(Derecho a la Integridad Personal); 6(Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9(Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12(Libertad de Conciencia y de Religión); 17(Protección a la familia); 18(Derecho al nombre); 19(Derechos del Niño); 20( Derecho a la Nacionalidad), y 23( Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Parte en la presente Convención, por conducto del secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

### 1. Garantías formales y de fondo

En relación a las garantías formales mientras el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos hace referencia a un doble principio:

1. *Principio de proclamación*, en el apartado primero; y,
2. *Principio de notificación*, en el apartado número 3.

El Pacto de San José de Costa Rica sólo alude al principio de notificación en el apartado tercero del art. 27.

El *principio de proclamación* supone la necesidad de que la existencia del estado de excepción deba ser «oficialmente proclamado». Se pretende evitar las situaciones de excepción «de facto».

Objetivos de tal principio son:

a) Saber cuáles son las medidas necesarias y proporcionadas para hacer frente a la situación excepcional proclamada, a la vez que también hará posible conocer a partir de cuándo los hechos que originaron la misma han cesado y por lo tanto corresponde su levantamiento.

b) Comunicar a los habitantes del país, sobre la existencia de la situación de emergencia y sobre los efectos que ella producirá en el disfrute de ciertos derechos humanos.

El *principio de notificación* exigido por ambos Pactos implica la obligatoriedad de todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión, de informar inmediatamente a los demás Estados partes lo siguiente:

- a) Las razones alegadas.
- b) Naturaleza de las medidas adoptadas.
- c) Disposiciones contenidas en el Pacto suspendidas.

En cuanto a las garantías materiales o de fondo parece que ambos instrumentos apuestan por la necesidad de las mismas garantías en iguales o semejantes fórmulas.

La primera garantía material al que aluden los dos textos normativos aplicables en la materia, hace referencia *al supuesto de hecho que*

*debe darse para poder proceder a la proclamación de un estado de excepción.*

El Pacto de San José de Costa Rica, alude a un triple presupuesto de hecho constituido por:

- a) El supuesto de guerra.
- b) El supuesto de peligro público.
- c) Cualquier otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos exige, en primer lugar, como garantía de fondo la necesidad de que exista «una amenaza excepcional», haciendo alusión de manera genérica sin más distinciones a aquellas «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación».

Se llega a la conclusión de que la crisis o peligro público debe ser actual o inminente y la amenaza de tal gravedad que las medidas o restricciones ordinarias, usualmente autorizadas para situaciones normales, no sean suficientes para conservar el orden público. La amenaza debe, además, ser de tal magnitud, que ponga en peligro la vida misma de la nación, es decir, «la existencia organizada de la comunidad que constituye la base del Estado».

Tras un análisis comparativo de ambos instrumentos normativos, se llega a la conclusión de que el grado de gravedad o inminencia requerido para proceder legalmente a poner en vigor una situación de emergencia es mucho más restrictivo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En segundo lugar, tanto el Pacto Internacional como el Pacto de San José de Costa Rica, coinciden en apuntar como segunda garantía de fondo el denominado «*principio de intangibilidad de ciertos derechos fundamentales*» teniendo en cuenta que el Pacto Internacional y el Pacto de San José de Costa Rica no cubren los mismos derechos inderogables.

A pesar de la no coincidencia de derechos no suspendibles, se puede afirmar como denominador común que tanto la Convención Americana como el Pacto Internacional, coinciden en reconocer la existencia de un conjunto de derechos que en ningún caso pueden ser suspendidos.

Estos derechos, al no representar obstáculo alguno para la eficaz superación del peligro nacional, no pueden ser objeto de suspensión.

En definitiva, estos derechos inderogables o no suspendibles, son los más fundamentales, aquellos que toda sociedad- sin consideraciones de ideología o sistema político- tiene que proteger en toda circunstancia.

El presente estudio no puede ser ajeno tampoco al *requisito de la proporcionalidad*, principio recogido en el artículo 27.1 de la Convención, principio por el que quedan prohibidos todos aquellos actos que representen una respuesta excesiva por parte del gobierno frente a la emergencia existente, más allá de lo que la situación de excepción requiera objetivamente.

En relación directa con este requisito de la proporcionalidad, está el principio de «*estricta necesidad*», formulado en el artículo cuarto del Pacto Internacional y según el cual, las medidas de excepción que se adopten sólo son legítimas en tanto y en cuanto sean «*estrictamente necesarias*».

El *principio de no discriminación* está consagrado en el Pacto Internacional y en el Pacto de San José de Costa Rica con idéntica fórmula.<sup>18</sup>

De tal forma que resulta ilícita toda suspensión de derechos, que pese a estar enunciada en términos generales, sea discriminatoria en cuanto a su aplicación, como por ejemplo, la suspensión de ciertos derechos respecto de toda población en que, sin embargo, ciertos grupos étnicos, lingüísticos, religiosos o sociales resultasen especialmente afectados.

El quinto y último principio reconocido tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana-

.....  
<sup>18</sup> El artículo 4 del Pacto Internacional, establece que:

«1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que... y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, religión u origen social».

Y por su parte el pacto de San José de Costa Rica dispone en el inciso final del apartado 1 del artículo 27, que:

«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... y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social».

na, es el *principio de la compatibilidad de las obligaciones impuestas por el Derecho internacional*. Prueba de ese principio es por ejemplo:

1- Que debido a la coexistencia de instrumentos universales y regionales en la materia y en la medida que el Pacto Internacional y la Convención Americana no cubren los mismos derechos inderogables, los Estados que son partes en ambos instrumentos, al momento de invocar una cláusula de suspensión, sólo pueden suspender aquellos derechos que no se encuentran excluidos de la cláusula de suspensión por ninguno de los dos textos.

2- El hecho de que cualquier acto que, en presencia de una emergencia, podría considerarse lícito, resulta prohibido si el mismo se ejecuta con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

Para finalizar este apartado podemos señalar como última garantía de fondo el *principio de la temporalidad*, previsto expresamente en el párrafo 1 del artículo 27.<sup>19</sup>

El hecho de que no se encuentre una fórmula parecida en el caso del Pacto Internacional, no nos debe llevar a concluir que en tal caso no es necesario este principio, pues la necesidad de comunicar la fecha en que se dé por terminada la suspensión, debe ser indicio suficiente para deducir que en este caso también es aplicable el requisito de la temporalidad.

En efecto, los estados de excepción no pueden prolongarse innecesariamente, y en ningún caso pueden extenderse más allá del tiempo que dure la emergencia. En relación a este aspecto el profesor Daniel Zovatto G. establece, refiriéndose al ámbito latinoamericano que: «Este requisito de temporalidad presenta una importancia capital para nuestra región, sobre todo debido a la experiencia demostrada por los gobiernos latinoamericanos de prolongar ad infinitum las medidas de emergencia»<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Tal principio está recogido en el artículo 27.1 del Pacto de San José de Costa Rica; «las suspensiones de derechos son válidas por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación»

<sup>20</sup> DANIEL ZOVATTO, G. Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 132.



## **2. Órganos y mecanismos de supervisión en materia de estados de excepción**

Una vez finalizado el estudio de las garantías formales y materiales, que ha de respetarse en el caso de declaración de un estado de excepción, debemos pasar al análisis de los órganos y mecanismos de supervisión en materia de estados de excepción.

En este segundo aspecto nos encontramos con dos sistemas absolutamente dispares. Disparidad que conlleva un claro contraste entre la sencillez que en la materia reina en el sistema regional americano y la complejidad imperante en el sistema de las Naciones Unidas.

La Convención Americana establece dos órganos para asegurar su cumplimiento: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; mientras que el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé como órganos de supervisión en materia de estados de excepción a: Comité de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

Adelantadas estas premisas podemos sentar la base de la dificultad de elaborar un organigrama del conjunto de órganos y mecanismos de supervisión, debido a la existencia de un número respetable de ellos -órganos y mecanismos- y la dificultad de establecer similitudes o semejanzas entre ellos que nos pudieran permitir una simplificación del tema. Problema que no se plantea en el caso del estudio de las garantías formales y materiales que han de respetarse para la declaración de un estado de excepción, donde se da total coincidencia, salvo pequeños matices, en los dos ámbitos a examinar -el de Naciones Unidas y el Regional Americano-.

### **A. Sistema Regional Americano**

En América, la Organización de Estados Americanos es el marco internacional regional para un sistema de protección de derechos humanos. La disparidad de situaciones económicas y de regímenes políticos no ha impedido la aceptación de la convención Americana de Derechos Humanos y el establecimiento de un mecanismo de protección, que, aunque lentamente, va adquiriendo una importancia creciente.

En el sistema Regional Americano en materia de supervisión internacional de estados de excepción, es destacable la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano que comenzó a funcionar el 29 de noviembre de 1979.

Cinco son los procedimientos a través de los cuales puede la Comisión Interamericana de Derechos Humanos examinar la situación de los Derechos Humanos durante los estados de excepción:

1- *Comentarios específicos sobre esta cuestión contenidos en sus informes anuales de actividades, generalmente bajo capítulo «Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos»:*

El denominador común de todos estos informes radica en el hecho de rescatar el carácter excepcional de las medidas que permiten la suspensión de ciertos derechos, recordando la necesidad de cumplir los requisitos de la Convención para tales supuestos así como la necesidad de respetar el principio de temporalidad.

2- *«Mini informes» sobre un Estado en particular, contenidos también en sus informes anuales:*

Se trata de miniinformes de carácter esencialmente descriptivo, no analítico. Son informes utilizados por la Comisión en sus negociaciones con los gobiernos con el fin de lograr avances en relación con la vigencia de los Derechos Humanos.

3. *Informes especiales (Country Report), sobre la situación de los Derechos Humanos en un país determinado:*

Son estudios bien documentados y objetivos. En ellos se examina la vigencia o violación de ciertos Derechos Humanos en un determinado país, por lo general, luego de las observaciones que miembros de la Comisión llevan a cabo como consecuencia de una visita in loco, los que posteriormente son presentados a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos para su conocimiento.

La redacción y posterior difusión, así como la discusión que suelen generar en el seno de la Asamblea General, ha contribuido a modificar la conducta de los Estados en cuanto a la observancia de los Derechos Humanos, dejando constancia, al mismo tiempo, ante la Comunidad

Internacional, si la conducta de un Estado en particular se adecua o no a sus compromisos internacionales en esta materia.

4- *Al examinar las denuncias individuales que le son sometidas alegando la violación de Derechos Humanos:*

5- *Al examinar las denuncias (quejas) interestatales:*

Respecto a estos dos últimos mecanismos internacionales de supervisión disponibles en el sistema interamericano, cabe señalar que no se han sabido aprovechar adecuadamente para el logro de los objetivos con los que fueron ideados.

Por otro lado debemos referirnos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida por la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte se compone de siete jueces, propuestos y elegidos por los Estados Partes de la Convención.<sup>21</sup> Y se trata de un órgano con competencia adjudicatoria o contenciosa, es decir, tiene competencia para decidir casos en los cuales se alega que un Estado parte ha violado los Derechos Humanos protegidos por la Convención. Tiene, además, competencia consultiva que autoriza a la Corte a interpretar la Convención y otros instrumentos humanos.

Si bien, como establecen diversos estudiosos del Instituto Americano de Derechos Humanos<sup>22</sup>, todavía es muy pronto para saber si la Corte Interamericana de Derechos Humanos podrá llevar a cabo su encargo, lo que ya se puede afirmar es que existen serias restricciones al efecto.

Por señalar alguna, a modo ejemplificativo, se puede señalar que aunque la Convención de San José establece la Corte de Derechos Hu-

.....  
<sup>21</sup> El artículo 52 de la Convención establece:

«1. La Corte se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados Miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de Derechos Humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.

2. No debe haber dos jueces de la misma nacionalidad.»

<sup>22</sup> THOMAS BUERGENTHAL, ROBERT E. NORRIS Y DINAH SHELTON, *La protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Civitas, Madrid, 1990.

manos, a la que tienen acceso la Comisión y los Estados partes, la competencia de ella sólo existe si un Estado parte la ha aceptado mediante un acto ad hoc.<sup>23</sup>

### B. El sistema internacional de Naciones Unidas

Por su parte en el sistema de las Naciones Unidas la cuestión se complica por la existencia de tres órganos, cada uno de los cuales hace uso de una multiplicidad de mecanismos al efecto de supervisar el respeto de los Derechos Humanos en caso de declaración de un estado de excepción. Tales órganos son los siguientes:

#### *1- La supervisión del Comité de Derechos Humanos en favor de la aplicación del art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

Se trata de un órgano de supervisión ad hoc, destinado a velar por el cumplimiento de dicho artículo 4 mediante tres instrumentos:

a. El primer instrumento consiste en realizar un control *vía informes* que con carácter periódico, en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Pacto y en lo posterior cada 5 años, han de enviar los Estados parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al Comité. Si bien puede darse el caso de que sea el propio comité el que decida cuándo exigir tales informes, petición que habrá de ser satisfecha por los Estados.

Informes que habrán de versar sobre las disposiciones que cada Estado adopte para dar efecto a los derechos reconocidos y sobre los progresos realizados en cuanto al disfrute de los mismos y donde se señalen «Los factores y las dificultades», si las hubiere, que afecten la aplicación del Pacto.

Pero a pesar de ser el único instrumento de control de carácter obligatorio<sup>24</sup> la práctica ha demostrado que la eficacia de este mecanismo se ve limitada por diversas razones, entre las que podríamos señalar:

- Insuficiencia de la información suministrada por los Estados al Comité.

<sup>23</sup> Sólo nueve Estados americanos habían aceptado la jurisdicción de la Corte para abril de 1987: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>24</sup> Se trata de la única función de control atribuida al Comité que está llamada a ser ejercida respecto de todos los Estados partes en el Pacto, porque las funciones que el Pacto pone a cargo del Comité no están concebidas para ser ejercidas de un modo homogéneo y uniforme frente a todos los Estados partes. Se prevé un escalonamiento en la intensidad de las competencias del Comité como órgano de control, cuya vigilancia puede incrementarse en la medida en que así lo acepten los Estados.

- Dificultades en el seno del Comité para alcanzar consenso respecto de ciertas cuestiones claves.

- Marcada demora en la presentación de los informes.

b. En segundo término debemos aludir a la posibilidad mediante la cual los Estados parte pueden reconocerle al Comité competencia para actuar en el contencioso interestatal, basado en el *mecanismo de comunicaciones (quejas) que un Estado Parte formule al Comité en contra de otro Estado parte por la violación de alguna disposición del Pacto*. El mismo Pacto otorga competencia al Comité para el trámite de denuncias de Estado, a condición de que tanto el denunciante como el denunciado hayan aceptado previamente tal competencia.<sup>25</sup>

Se trata de un mecanismo que además de no haber sido aplicado todavía, ha sido aceptado por un número limitado de Estados.

c. Por último también existe la opción de presentar *comunicaciones (quejas) individuales por la violación del Pacto*<sup>26</sup>. A través de este mecanismo el Comité de Derechos Humanos examina peticiones presentadas por personas, que alegaren ser víctimas de violaciones por un Estado parte de los derechos reconocidos en el Pacto.<sup>27</sup>

La comunicación que presente el individuo debe cumplir ciertos requisitos de admisibilidad, y si éstos son cumplidos según el Comité,

.....  
<sup>25</sup> El artículo 41.1 del Pacto dispone: «Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en el presente pacto podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte no cumple las obligaciones que le impone este pacto. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se podrán admitir y examinar si son presentadas por Estado parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado parte que no haya hecho tal declaración...»

<sup>26</sup> Ha de tenerse en cuenta que dicha competencia no está reconocida en el Pacto mismo, sino en el protocolo facultativo que se adoptó por la misma resolución.

<sup>27</sup> El artículo 1 del Protocolo Facultativo dice: «Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte en el Pacto que no sea parte en el presente protocolo».

éste transmite la demanda del particular al Estado demandado para que el Estado formule sus observaciones.

El Comité una vez examinadas las demandas concluye su labor con la presentación de observaciones al Estado parte y al individuo.

Es generalizada la preocupación de la doctrina por encontrar una solución a dos de las más importantes limitaciones actuales, en cuanto al mecanismo de comunicaciones (quejas) de un particular contra un Estado;

1. En materia de determinación de hechos, debido en especial a que todos los alegatos y evidencias son por escrito y que el Comité no realiza visitas in situ.

2. La generalizada falta de acatamiento a sus decisiones por parte de los gobiernos.

Además de las deficiencias de las que adolecen cada uno de estos instrumentos individualmente, hay que señalar el bajo grado de acatamiento a las decisiones del Comité de Derechos Humanos por parte de los gobiernos encontrados responsables de violar la correcta aplicación del artículo 4 del Pacto Internacional.

*2. Las investigaciones ad hoc sobre los abusos de derechos humanos llevadas a cabo por la Comisión de Derechos Humanos*

La Comisión de Derechos Humanos es un órgano de naturaleza intergubernamental integrado por 43 representantes<sup>28</sup> de Estados miembros de la O.N.U., creado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en el año 1946.

Actualmente la Comisión es uno de los órganos de supervisión internacional más importantes que detectan los abusos de Derechos Humanos cometidos durante situaciones de emergencia, tarea que comenzó a fines de la década de los 60 y sobre todo de los 70, mediante la utilización de tres procedimientos:

<sup>28</sup> La composición de la actual Comisión empezó siendo de 8 miembros, la cual ha sido aumentada sucesivamente a 24(1961), 32(1966) y 43(1979).

*a. El procedimiento confidencial;*

Se trata de un procedimiento que, basado en comunicaciones a cuatro niveles, pretende dar curso a las denuncias que sobre violaciones de Derechos Humanos llegan a la Comisión:

1. El primer nivel está a cargo del Grupo de trabajo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, que se encarga de examinar anualmente, y en sesiones a puerta cerrada, las comunicaciones recibidas y las respuestas de los gobiernos en cuestión. El Grupo informa a la Subcomisión sobre aquellas comunicaciones que parezcan revelar un cuadro grave, persistente y manifiesto de violaciones a los Derechos Humanos.

2. En el segundo la Subcomisión analiza, también a puerta cerrada, las comunicaciones transmitidas por el grupo de trabajo y las respuestas y observaciones que le han hecho llegar los gobiernos afectados, a fin de decidir si amerita o no someter el caso a conocimiento de la Comisión.

3. En el tercero la Comisión estudia, también en sesión privada, la situación y decide, de manera pública si requiere un estudio profundo por su parte, así como de un informe y recomendaciones al ECOSOC; o bien si corresponde realizar una investigación, a cargo de un comité especial nombrado por la propia Comisión, la que sólo podrá realizarse si el Estado en cuestión da su consentimiento.

4. En el cuarto nivel, el ECOSOC puede hacer recomendaciones de acuerdo con el artículo 62 de la Carta de la O.N.U., a fin de promover el respeto y la vigencia real de los derechos y libertades fundamentales para todos, sin discriminación.

La trascendencia de este mecanismo radica en ser uno de los pocos disponibles en el sistema de las Naciones Unidas para tratar el problema de las violaciones de los Derechos Humanos durante los estados de emergencia.

Su aplicación no depende, a diferencia del sistema previsto en el art. 4 del Pacto Internacional, de la ratificación de un tratado particular, sino que procede respecto de aquellas situaciones que aparentan revelar un cuadro persistente de graves y masivas violaciones a los Derechos Humanos, las que por lo general tienen lugar durante los estados de emergencia, formales o de hecho.

Pero si bien parece que todos los aspectos que caracterizan este procedimiento prometen una real eficacia para evitar la violación de Derechos Humanos, la práctica viene corroborando cada vez más firmemente que ante la negativa de cooperación por parte de los gobiernos directamente afectados por una situación de violación de los Derechos Humanos y dado que el procedimiento es confidencial no pudiéndose examinar en sesiones públicas las situaciones que ya son examinadas en el cuadro de este procedimiento, dicho instrumento abre al Estado afectado el camino perfecto para que éste se encuentre en cierta manera al abrigo durante varios años y escape de los riesgos de un examen público.

En este sentido se ha afirmado que: «La confidencialidad, así como la necesidad de autorización y la cooperación de los gobiernos involucrados, constituyen serias limitaciones para la eficacia de las actuaciones de la Comisión en el ámbito de la protección de los Derechos Humanos»<sup>29</sup>.

*b. El procedimiento público;*

Este procedimiento, a diferencia del anterior, utiliza todas las fuentes de información disponibles. La Comisión, mediante la aplicación de la Resolución 1235 (XLII), del 6 de julio de 1967, hace uso del mencionado procedimiento que le autoriza para examinar toda la información relevante sobre violaciones flagrantes y sistemáticas de los Derechos Humanos sin sujetar dicho examen a la confidencialidad a que está sometida el trámite de las comunicaciones por la Resolución 1503 (XLVIII).

La Comisión efectúa cada año un análisis de la cuestión de las violaciones de los Derechos Humanos en dos niveles: el de la Subcomisión y el suyo propio.

1. El primer nivel, que es en el seno de la Subcomisión, éste prepara para la Comisión de Derechos Humanos un informe que contiene alegaciones de violaciones de Derechos Humanos, señalándose aquellas situaciones en que, a su juicio, existan razones serias y fundadas para creer que revelan un cuadro de violaciones persistentes, graves y manifiestas de estos derechos.

.....  
<sup>29</sup> NIKKEN PEDRO, La Protección Internacional de los Derechos Humanos, su desarrollo progresivo, Civitas, Madrid, 1987, p.182.



2. En el segundo nivel, la Comisión decide si procede a debatir públicamente la situación señalada, o bien adoptar todas las resoluciones que estime pertinentes para el caso. En dichas resoluciones la Comisión puede nombrar si lo considera oportuno, un grupo de expertos, un Enviado, Relator o Representante Especial. Puede también solicitar al Secretario General de La ONU su colaboración para que efectúe contactos con el gobierno afectado, o bien para que designe un representante, quien deberá presentarle un informe y, en ciertos casos, otro de carácter provisional a la Asamblea General.

*c. El examen de los estados de emergencia contenido en los informes de los Enviados, Relatores y Representantes Especiales de la Comisión de Derechos Humanos en los países de América Latina;*

Las funciones de cada una de estas figuras consisten en:

1. La misión principal del Relator Especial es la de efectuar un estudio a fondo sobre la situación de los Derechos Humanos en un país determinado.

2. El Representante Especial va más lejos con su función, debido al hecho de que éste debe, además, presentar una serie de recomendaciones respecto de las medidas que podría adoptar la Comisión sobre el tema.

3. Por su parte, el Enviado Especial tiene la función de desempeñar su mandato con la debida discreción y equidad, informando de sus resultados a la Comisión.

Aunque también es cierto que tales distinciones son más formales que reales.

En conclusión cabe reconocer que si bien existe gran número de limitaciones y carencias de estos medios de protección, ello no debe ser razón suficiente para reconocer que la instauración de estos procedimientos ya es un progreso y un avance respecto al enfoque restrictivo que predominó durante los casi primeros 20 años en el seno de la Comisión de Derechos Humanos. Si bien sería de gran ayuda que la Comisión creara un grupo de trabajo ad hoc para examinar las situaciones de emergencia per se y que éste actuara con toda la celeridad que el caso requiera en aquellos países donde, a raíz de la entrada en vigor de un estado de excepción, se estén cometiendo graves y masivas violaciones a los Derechos Humanos.

### *3. El trabajo llevado a cabo en el seno de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías:*

La Subcomisión, creada en 1947, se integra por expertos que actúan a título individual, los cuales son elegidos por la Comisión para un período de 3 años, a propuesta de los Estados.

Específicamente sobre la cuestión de los estados de emergencia, la Subcomisión ha demostrado un interés especial en el estudio de este fenómeno, habiendo contribuido a ello con la aportación de valiosos trabajos, no sólo en cuanto a la identificación de ciertas emergencias atípicas sino además en la vigencia de parámetros sustantivos. Trabajos donde se ha incluido un conjunto de recomendaciones destinadas a fortalecer la supervisión y el control internacional frente a la aplicación abusiva y desnaturalizada de estas medidas de excepción.

La Subcomisión es definitiva, el único órgano, en el seno de las Naciones Unidas, que ha establecido un procedimiento ad hoc, para el estudio de los estados de excepción en cuanto fenómeno per se.

### **3. Un posible balance del control internacional de los Estados de Excepción.**

Realizar un balance sobre el grado de eficacia de los órganos y mecanismos internacionales de supervisión en materia de estados de excepción no es tarea fácil, debido a la gran variedad de procedimientos aplicables y a los diversos resultados alcanzados en los diferentes países de cada región, a lo que debe añadirse la influencia, mayor o menor, de los factores políticos, económicos, sociales y culturales, tanto internos como internacionales, presentes en cada situación específica.

Determinar cuál sea ese grado de eficacia quizás sea tarea difícil, pero lo que no entraña dificultad alguna es reconocer que, partiendo de cero, en forma gradual y sucesiva, la protección internacional va abarcando cada vez ámbitos más amplios y va fortaleciendo simultáneamente sus medios de acción.

Al respecto se ha llegado a afirmar que: «El sufrimiento indiscriminado de la humanidad en los últimos 75 años ha dado dimensiones universales a la demanda por los derechos y la dignidad humanos. Mucho del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que tenemos hoy encuentra su fuente en ese sufrimiento y en el clamor de

la humanidad por un mundo mejor. Es, sin duda, sintomático de la época y del mundo en que vivimos el que tengamos una gran cantidad de legislación pero muy poco cumplimiento de ella. Por supuesto, es también probablemente cierto que sin ese progreso normativo que hemos alcanzado tendríamos aún más sufrimiento, más denegaciones de esos Derechos Fundamentales».<sup>30</sup>

En general, la labor de los órganos internacionales de protección durante los estados de emergencia ha estado centrada, fundamentalmente, en el análisis de los efectos que estas medidas tienen en relación con la vigencia o violación de los Derechos Humanos. Por su parte, escasa atención se ha concedido al examen de este instituto como fenómeno per se, a las causas que llevan a su declaración y a las posibles maneras de prevenirlos.

Así se desprende que la labor de los mecanismos internacionales de supervisión no ha tenido un impacto específico en relación con los estados de excepción en cuanto fenómeno per se.

Estas últimas reflexiones, una vez analizados los diversos órganos y mecanismos de control de las violaciones de los Derechos Humanos, tanto del sistema Regional Americano como el sistema de Naciones Unidas, apoyan la necesidad de reformar tanto el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica, así como la conveniencia de adoptar:

1. Un Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre situaciones de emergencia; y,

2. Una Declaración o Convención sobre la vigencia de los Derechos Humanos durante las situaciones de disturbios y tensiones internas.

.....  
<sup>30</sup> THOMAS BUERGENTHAL, ROBERT E. NORRIS Y DINAH SHELTON, *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Civitas, Madrid, 1990, p. 483.

## V. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta que el Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos no puede comprenderse si no se relaciona con el Sistema Universal en la materia, y que universalismo y regionalismo en materia de protección internacional de los derechos humanos no son formas antitéticas u opciones contrapuestas, sino fórmulas que deben coordinarse y armonizarse en función del objetivo de lograr el imperio del derecho y la mejor defensa y garantía de los Derechos Humanos.

Las conclusiones sobre el tema objeto de estudio giran en torno a dos ejes principales:

1. La necesidad de mejorar la eficacia del control en el ámbito jurídico interno durante la vigencia de los estados de excepción:

Los estados de excepción, incluso aquellos declarados o aplicados por regímenes democráticos y en un todo de acuerdo con la normativa constitucional, en cuanto implican, necesariamente, la suspensión o limitación de ciertos derechos y garantías, comportan un peligro de violación más o menos grave y generalizado de Derechos Humanos.

Este riesgo se agrava aún más cuando, como resulta de la experiencia latinoamericana, este instituto es aplicado con la intención de violar esos derechos y terminar con la vigencia del Estado de Derecho.

Para disminuir y atenuar este peligro existe la necesidad de adopción de determinadas medidas, en especial:

a) Una regulación más democrática y restrictiva de este instituto en los textos constitucionales.

b) La subordinación de las fuerzas Armadas al Poder Civil.

c) Garantizar la independencia de la división de poderes, particularmente la autonomía del Poder Judicial, garantizando así una real y efectiva protección de los Derechos Humanos.

d) Una mayor concordancia y adecuación del orden jurídico interno al derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2. La necesidad e importancia de un control internacional de los estados de excepción:

En materia de situaciones de emergencia, la existencia y plena aplicación de un régimen convencional internacional, como el que resulta, para los países de América Latina, del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye el marco jurídico ineludible que los Estados partes de los citados instrumentos deben respetar a la hora de la puesta en vigor de un estado de excepción.

Actualmente es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el que ha de indicar las condiciones bajo las cuales un Estado puede declarar la existencia de una situación de excepción, reglamentando, al mismo tiempo, sus efectos en relación con la vigencia de los Derechos Humanos.

De este modo, y en consecuencia de la existencia y funcionamiento de un sistema universal, el de Naciones Unidas, y otro Regional Americano, la instauración de los estados de excepción sólo es admisible en situaciones extremas: peligro público, real o inminente, para la vida de la Nación. Pero incluso entonces, el régimen excepcional debe tener lugar con el exclusivo fin de la defensa del Estado de Derecho y la vigencia de los Derechos Humanos más Fundamentales. Y además, la conducta del gobierno debe seguir sujeta a ciertos límites infranqueables, que bajo la forma de garantías de forma y de fondo, se encuentran reguladas expresamente en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pero es cierto que todavía la situación actual de los mecanismos de protección internacional adolecen de multitud de carencias que evidencian la necesidad y urgencia de mejorar el grado de eficacia en materia de control internacional en cuanto a la aplicación de los estados de excepción.

Pero si bien persisten numerosas dificultades que frustran o llegan a hacer inútil la protección internacional, el reconocimiento de tales deficiencias o carencias no deben constituir obstáculo para alabar los resultados de la supervisión internacional que ha contribuido en determinadas circunstancias a atemperar, dificultar e incluso impedir el efecto negativo de las violaciones de Derechos Humanos durante estas situaciones de emergencia o excepción.

Como estableció el profesor Zovatto: «El control internacional también ha servido para mantener la fe en el Derecho y en la dignidad de la persona humana, contribuyendo, de este modo, a deslegitimar estos regímenes violadores de Derechos Humanos ante la Comunidad internacional y su posterior abatimiento o desprestigio»<sup>31</sup>

Al margen del reconocimiento de todos los avances que quedan por realizar tanto en el ámbito interno como en el campo del control internacional de los estados de excepción, cabe finalizar expresando la idea de que ni tan siquiera la máxima perfección en este doble escenario solucionarían por sí el problema.

Las masivas violaciones de los Derechos Humanos en general, y la realidad de los estados de excepción como fenómeno per se, no podrán ser resueltos desde la simple óptica de la perfección del derecho sea interno o internacional. Por que «toda reflexión sobre la situación de los Derechos Humanos en América Latina debe partir de la consideración de que la realidad de estos derechos está determinada por las condiciones económicas, sociales y culturales. En un mundo caracterizado por la miseria, la enfermedad, la explotación y la injusticia, podrán «existir» los Derechos Humanos según el orden normativo vigente, pero no serán una verdad real sino se dan determinadas condiciones económicas y sociales».<sup>32</sup>

Por las mencionadas razones, sin una superación gradual de las negativas y adversas condiciones económicas, sociales y políticas que caracterizan la realidad de muchos de nuestros países; sin un compromiso serio y decidido de los gobiernos en pro de la consolidación del Estado de Derecho, las instituciones democráticas y el pleno respeto de los Derechos Humanos; sin una opinión pública sensibilizada ante la problemática de los Derechos Humanos; sin la desaparición de la violencia política; sin todo ello, debemos seguir hablando de los estados de excepción como una constante de la realidad de América Latina, a pesar de que se lleguen a diseñar fórmulas jurídicas perfectas, que no pasarán de ser más que utópicas.

.....  
<sup>31</sup> DANIEL ZOVATTO, G., *Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 186.

<sup>32</sup> GROS ESPIELL, *Estudios sobre Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 211 y 222.

Existe la necesidad urgente de reencauzar esta institución a su verdadero sentido y vincularla con el respeto y la garantía de los Derechos Humanos. Tarea que obliga a tener en cuenta el marco histórico, político y jurídico en los que se aplican los mecanismos de los estados de excepción. La solución del problema supone solucionar todas aquellas situaciones de base adversas que no encuentran solución en un catálogo jurídico de normas imposibles de llevar a la práctica y que es, en definitiva, lo que parece sustentar la aplicación de los estados de excepción con la finalidad, la mayoría de las veces, exclusiva y excluyente de violar, debilitar o destruir el orden jurídico de aquellos países donde más debería velarse por el respeto de los Derechos Humanos.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- AGURREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *La Crisis como reductora de Derechos Fundamentales: Especial Referencia a la Coacción Administrativa Directa*.
- BUERGENTHAL, T., NORRIS, R. E. y SHELTON, D., *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Civitas, Madrid, 1990.
- CRUZ VILLALON, P., *Estados Excepcionales y suspensión de Garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Medidas Excepcionales y la ley Orgánica*, en *Revista de Derecho Público*.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E., LINDE, E., ORTEGA, L. I. y SÁNCHEZ MORON, M., *El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 1979.
- GROS ESPIELL, H., *Estudios sobre Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 1988.
- MORENILLA RODRÍQUEZ, J. M., *Los Sistemas para la Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.
- NIKKEN, P., *La Protección Internacional de los Derechos Humanos: Su Desarrollo Progresivo*, Civitas, Madrid, 1987.

PASTOR RIDRUEJO, J.A., Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Tecnos, Madrid, 1992.

TERRADILLOS BASOCO, J., Terrorismo y Derecho: Comentario a las leyes orgánicas 3 y 4/ 1988, de reforma del Código Penal y de la ley de enjuiciamiento criminal, Tecnos, Madrid, 1988.

URIBE VARGAS, D., Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1972.

ZOVATTO G., D., Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.