

CAPÍTULO II

LA REGULACION JURIDICA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

1. ADECUACION ENTRE LA DISCRECIONALIDAD DEL ESTADO PARA DECRETAR UN ESTADO DE EXCEPCION Y LA NECESIDAD DE UN CONTROL INTERNACIONAL EN LA APRECIACION DE LAS CIRCUNSTANCIAS

La progresiva internacionalización y universalización de los derechos humanos operada en estos cuarenta años ha traído como corolario, entre otras importantes consecuencias: i) el compromiso internacional de promover y respetar los derechos fundamentales de la persona humana; ii) la exclusión de esta materia como reservada exclusivamente a la jurisdicción interna de los Estados; y iii) la existencia y funcionamiento de un sistema universal, junto a otros varios regionales, de supervisión internacional ¹.

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 aún en situaciones tan peligrosas para su respeto como ocurre durante la vigencia de los estados de excepción.

Como señala Montealegre:

... por ser los derechos humanos una materia de carácter internacional, sustraída a la sola jurisdicción doméstica del Estado, es de legítimo interés de la Comunidad de Naciones la eventualidad de su suspensión, de la que es elemento integrante la causal que la justifique. Esto significa que la determinación objetiva de la existencia o inexistencia de un peligro nacional como circunstancia que un gobierno invoque para suspender el ejercicio de los derechos humanos es también una materia de competencia internacional ².

Un análisis de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, permite diferenciar entre las convenciones que autorizan la suspensión de ciertos derechos humanos —si bien sólo en circunstancias

1. Daniel ZOVATTO G. En torno al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Revista de Ciencias Jurídicas*. N. 62 (1963-1989). 26 años. Universidad de Costa Rica Facultad de Derecho. Colegio de Abogados. Enero-abril de 1989. pp. 82-884. Héctor GROS ESPIELL y Daniel ZOVATTO G. "La Regulación Jurídica Institucional de los Estados de Emergencia en América Latina" En: *Coloquio sobre la Protección Jurídico Internacional de la Persona Humana en las Situaciones de Excepción*. México, 16-21 de marzo de 1987. CICR-IIDH. Ginebra, 1989. pp. 29-56.
2. Hernán MONTEALEGRE. *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Ediciones Academia de Humanismo Cristiano, 1979. p. 725.

muy graves y condicionado al cumplimiento de ciertas garantías—, de aquellas otras que no permiten o no prevén suspensión alguna.

Entre los instrumentos del primer grupo —aquellos que permiten la suspensión de determinados derechos—, cabe hacer referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Convención (Europea) de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En efecto, si bien la obligación principal que han asumido los Estados Partes en estos tratados es la de respetar y garantizar todos los derechos humanos reconocidos en los mismos, las tres convenciones arriba citadas prevén la posibilidad que por circunstancias de hecho anormales y ante la eventualidad de que ellas planteen o agudicen antinomias en el seno de los derechos humanos, puede resultar indispensable introducirle limitaciones especiales y, llegado el caso, hasta habrá que suspender algunos de estos derechos para defender otros más fundamentales. Bajo tales supuestos es que se autoriza la aplicación de los estados de emergencia.

Existen en cambio un conjunto de derechos “intangibles” o “inderogables” cuya suspensión está prohibida en toda circunstancia, regulados en los artículos 4.2 del Pacto Internacional, 27.2 de la Convención Americana y 15.2 de la Convención Europea, los cuales son considerados por un sector de la doctrina como normas de *ius cogens*³.

Los citados instrumentos han regulado así la facultad de suspender el ejercicio de ciertos derechos humanos a través de un doble equilibrio. Por una parte, no se ha prohibido, debilitado o anulado la posibilidad de que los gobiernos, ante situaciones de especial gravedad, recurran al empleo de medidas de emergencia. Pero, por la otra, han condicionado la aplicación de los estados de excepción al cumplimiento de determinadas garantías, formales y materiales, previstas en los artículos 4, 27 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención (Europea) de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales respectivamente⁴.

Existen por el contrario, como ya señalamos, un buen número de tratados, tanto universales como regionales, que no prevén o no admiten ninguna posibilidad de suspensión. Dentro de este grupo, y por su importancia, cabe hacer referencia a los siguientes: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención contra la Tortura y otros

3. Héctor GROS ESPIELL. “La evolución del concepto de los derechos humanos: criterios occidentales, socialistas y del Tercer Mundo”. *Estudios sobre Derechos Humanos*. I. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. 1985. pp. 291 y ss.
- A. A. CANÇADO TRINDADE. *Co-existence and Coordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights. (At Global and Regional Levels)*. Academy of International Law. Volume 202 (1987-II), pp. 79 y ss.
4. N. QUESTIAUX. *Estudio de las consecuencias que para los derechos humanos tienen los recientes acontecimientos relacionados con las situaciones de estado de sitio o de excepción*. Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1982/15, de 27 de julio de 1982. p. 8.

Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁵.

De este modo, la adopción y entrada en vigor de diversas convenciones internacionales sobre derechos humanos 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.

Como bien expresa 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 la nación.

Pero, por el contrario —agrega—:

... entregar 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 ésta, necesidad, proporcionalidad, etc.) sin lugar a dudas recae por completo en el gobierno que ha decidido poner en vigor las medidas de excepción⁶.

En otras palabras pero con la misma idea, 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.

5. Lendo DESPOUY. Doc. ONU E/CN. 4/Sub. 2/1985/19, de 17 de junio de 1985, p. 7. A. A. CANÇADO TRINDADE. *Co-existence and Coordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights. (At Global and Regional Levels)*. *Supra* nota 3, pp. 77 y ss.
6. Héctor FAUNDEZ-LEDESMA. "La Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Emergencia". En: BUERGENTHAL, Thomas Ed. *Contemporary Issues in International Law. Essays in Honor of Louis B. Sohn*. Kehl: N. P. Engel, 1984. p. 117.

Este “margen de apreciación” de los gobiernos —noción empleada por la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso de Chipre—⁷, constituye la facultad que en la práctica los órganos de protección previstos en la Convención Europea de Derechos Humanos le han reconocido a los gobiernos, para poder determinar las circunstancias que justifican una declaración de emergencia. Pero este “margen de apreciación” no excluye, de manera alguna, 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.

En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso “Irlanda contra el Reino Unido”, refiriéndose a los límites del poder de control del Tribunal Europeo, señaló que éstos se manifestaban con claridad en el marco del artículo 15 de la Convención (Europea) de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales.

En concreto el Tribunal expresó:

Incumbe en primer lugar a cada Estado contratante, responsable de la vida de la nación, determinar, si un peligro público la amenaza y en caso afirmativo, hasta dónde es preciso ir para intentar disipar dicho peligro. En contacto directo y constante con las realidades presentes del momento, las autoridades nacionales se encuentran en principio mejor situadas que el juez internacional para pronunciarse sobre la presencia del parecido peligro así como de la naturaleza y extensión de las derogaciones para conjugarlo. *El artículo 15.1 les deja en la materia un amplio margen de apreciación. Sin embargo los Estados no gozan de un poder ilimitado en este dominio. El Tribunal es competente para decidir si los Estados se han excedido en la estricta medida de las exigencias de la crisis (sentencia Lawless). Por consiguiente, el margen nacional de apreciación se acompaña del control europeo*⁸.

2. PRINCIPALES ORGANOS Y MECANISMOS INTERNACIONALES DE SUPERVISION EN MATERIA DE ESTADOS DE EXCEPCION

Con la adopción y la entrada en vigor de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el sistema regional americano, se ha ido conformando progresivamente, un sistema que comprende la creación de órganos y me-

7. Cita en J. VARELA FEIJO. *La Protección de los Derechos Humanos*. Barcelona: Ed. Hispano Europea, 1972. p. 124. Hernán MONTEALEGRE. *Supra* nota 2. p. 733. Francis JACOBS. *The European Convention on Human Rights*. Nueva York: Oxford, 1975. p. 204.

8. Cita en E. GARCIA DE ENTERRIA; E. LINDE; L. I. ORTEGA y SANCHEZ MORON. *El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos*. Madrid: Civitas. 1983. p. 446. (Subrayado nuestro).

canismos encargados de supervisar el cumplimiento de las disposiciones estipuladas en dichos tratados destinados a garantizar el goce de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana⁹.

De este modo, la existencia y funcionamiento de un sistema 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 ineludible que los Estados Partes en los citados instrumentos —con total independencia de lo que al respecto establezca el Derecho interno—, deben respetar a la hora de la puesta en vigor de un estado de excepción.

Pero existen junto a los órganos y mecanismos previstos en las convenciones arriba citadas, tanto en las Naciones Unidas (ONU) como en la Organización de los Estados Americanos (OEA), otros órganos y procedimientos con competencia para supervisar, específica o indirectamente, la situación de los derechos humanos durante la vigencia de un estado de excepción.

De lo anterior resulta un sistema complejo y dual en función de las diferentes obligaciones internacionales que los países latinoamericanos han asumido en materia de derechos humanos, cabiendo distinguir a este respecto entre Estados Partes y Estados Miembros.

Esta distinción reviste gran importancia, ya que de ella no sólo surgen obligaciones diversas sino que la misma condiciona la posibilidad de acceso a los diversos órganos y mecanismos de supervisión internacional según se trate de Estados Partes o Estados Miembros. Así, las obligaciones contenidas en los tratados sobre derechos humanos, al igual que los recursos previstos para su protección no son aplicables a todos los Estados Miembros de la ONU o de la OEA, sino únicamente a aquéllos que sean a la vez Estados Partes en los mismos.

La sistematización que haremos de analizar a continuación pretende brindar una panorámica de los principales mecanismos internacionales de supervisión existentes en las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano, con competencia, específica o indirecta, para supervisar la situación de los derechos humanos durante la vigencia de estados de excepción, los cuales aparecen agrupados con base en la siguiente clasificación: i) Estados latinoamericanos Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su protocolo Facultativo y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ii) Estados latinoamericanos Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en su Protocolo Facultativo; iii) Estados latinoamericanos Partes únicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; iv) Estados latinoamericanos Partes únicamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y

9. José L. GOMEZ DEL PRADO. "Órganos y mecanismos internacionales de supervisión establecidos por las convenciones de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos". *Revista del IIDH*. N. 7. pp. 21 y ss.

v) Estados latinoamericanos Miembros de la ONU y de la OEA pero no partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cada uno de estos mecanismos será analizado en detalle cuando abordemos el estudio de la protección internacional de los derechos humanos durante los estados de excepción en el sistema universal de las Naciones Unidas¹⁰ y en el Sistema Regional Interamericano¹¹, limitándonos ahora a su enumeración y clasificación.

- i. *Estados latinoamericanos Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Protocolo Facultativo y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*
 - a. Mecanismos de comunicaciones (quejas) interestatales (art. 41 del Pacto Internacional y art. 45 de la Convención Americana);
 - b. Mecanismos de comunicaciones (quejas) de individuos en contra de un Estado Parte (art. 2 del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional y art. 44 de la Convención Americana);
 - c. Mediante potestades generales de supervisión, a cargo de órganos cuya función es examinar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Pacto Internacional y en la Convención Americana (arts. 4.3 y 40 del Pacto Internacional y arts. 27.3 y 41 de la Convención Americana);
 - d. Mecanismos de control jurisdiccional para aquellos países que además hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los términos del artículo 62 del Pacto de San José de Costa Rica;
 - e. Mediante el procedimiento basado en la figura del Relator Especial para el tema de los estados de excepción (Resolución 1984/27 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías);
 - f. Mediante procedimientos a cargo de organismos con competencia más general, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, al igual que los de la Asamblea General de la OEA.
- ii. *Estados latinoamericanos Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en su Protocolo Facultativo*
 - a. Mecanismo de comunicaciones (quejas) interestatales (art. 41 del Pacto Internacional);

10. Véase Capítulo III de esta obra pp. 83-116.

11. Véase Capítulo IV de esta obra pp. 117-163.

- b. Mecanismo de comunicaciones (quejas) de individuos en contra de un Estado Parte (art. 2 del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional);
 - c. Mediante potestades generales de supervisión, a cargo de órganos cuya función es examinar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Pacto Internacional y en la Convención Americana (arts. 4.3 y 40 del Pacto Internacional);
 - d. Mediante el procedimiento basado en la figura del Relator Especial para el tema de los estados de excepción (Resolución 1984/27 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías);
 - c. Mediante procedimientos a cargo de organismos con competencia más general, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos —respecto de los Estados Miembros de la OEA pero no partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— y de la Asamblea General de la OEA.
- iii. *Estados latinoamericanos Partes únicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*
- a. Mecanismos de comunicaciones (quejas) interestatales (art. 41 del Pacto Internacional);
 - b. Mediante potestades generales de supervisión, a cargo de órganos cuya función es examinar el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Pacto Internacional y en la Convención Americana (arts. 4.3 y 40 del Pacto Internacional);
 - c. Mediante el procedimiento basado en la figura del Relator Especial para el tema de los estados de excepción (Resolución 1984/27 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías);
 - d. Mediante procedimientos a cargo de organismos con competencia más general, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, al igual que los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —respecto de los Estados Miembros de la OEA pero no partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— y de la Asamblea General de la OEA.
- iv. *Estados latinoamericanos Partes únicamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*
- a. Mecanismo de comunicaciones (quejas) interestatales (art. 45 de la Convención Americana);
 - b. Mecanismo de comunicaciones (quejas) de individuos en contra de un Estado Parte (art. 44 de la Convención Americana);
 - c. Mediante potestades generales de supervisión, a cargo de órganos cuya función es examinar el cumplimiento de las obliga-

- ciones estipuladas en el Pacto Internacional y en la Convención Americana (arts. 27.3 y 41 de la Convención Americana);
- d. Mecanismo de control jurisdiccional para aquellos países que además de ser Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los términos del artículo 62 del Pacto de San José de Costa Rica;
 - e. Mediante el procedimiento basado en la figura del Relator Especial para el tema de los estados de excepción (Resolución 1984/27 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías);
 - f. Mediante procedimientos a cargo de organismos con competencia más general, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, al igual que los de la Asamblea General de la OEA.
- v. *Países latinoamericanos Miembros de la ONU y de la OEA pero no partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*
- a. Mediante el procedimiento basado en la figura del Relator Especial para el tema de los estados de excepción (Resolución 1984/27 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías);
 - b. Mediante procedimientos a cargo de organismos con competencia más general, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, al igual que los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —respecto de los Estados Miembros de la OEA pero no partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— y de la Asamblea General de la OEA.