

EPILOGO

Corresponde ahora, a modo de recapitulación final, extraer las principales conclusiones que, a nuestro juicio, se desprenden del presente estudio.

1. LA NECESIDAD DE PRECISAR, CONSECUENCIA DE SU CRECIENTE DESPRESTIGIO, EL VERDADERO SENTIDO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

Como hemos tenido ocasión de analizar en el Capítulo I, la aplicación "patológica" de los estados de excepción en América Latina, que hizo crisis en la década de los setenta, asociada muchas veces a la Doctrina de la Seguridad Nacional, pero que se mantiene todavía en algunos países de la Región, trajo —consecuencia de las graves y masivas violaciones a los derechos humanos producida durante estas situaciones—, un creciente desprestigio de este instituto.

Esta aplicación desnaturalizada y abusiva de los estados de emergencia, característica típica, lamentablemente individualizante de la realidad latinoamericana, dio lugar a un proceso de "desviaciones" del "modelo de referencia", que en países como Chile durante la dictadura militar, desembocó en una verdadera "institucionalización", y en otros como en Paraguay, durante el gobierno del General Stroessner, a su vigencia ininterrumpida por más de cuatro décadas. En un tercer grupo de países, los estados de excepción han sido usualmente el prólogo o el medio para la preparación de golpes de Estado o para mantenerse ilegítimamente en el poder en contra de la gran mayoría de la voluntad popular.

Se impone por tanto la necesidad de distinguir entre los estados de excepción declarados y aplicados por gobiernos constitucionales y democráticos, de acuerdo con la Constitución y los estándares previstos en los instrumentos internacionales, para la defensa del Estado de Derecho y la vigencia de los derechos más fundamentales, de aquellos otros cuyo único objetivo es afirmar la dominación arbitraria, impedir el ejercicio de las reivindicaciones populares y violar impunemente los derechos humanos.

Esta conceptualización de los estados de excepción, no como incompatibles al sistema democrático, sino en su favor, reviste especial interés para

los países de América Latina, como bien han precisado la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. La primera al señalar, en su Resolución de 1968, que la suspensión de las garantías constitucionales o estados de sitio sólo es compatible con el régimen de gobierno democrático representativo en tanto "*... no suponga la restricción de la vigencia del Estado de Derecho ni de las normas constitucionales, ni la alteración de las competencias de los Poderes del Estado o el funcionamiento de los medios de contralor*". La segunda, al expresar que "*... dentro de los principios que informan al sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del "ejercicio efectivo de la democracia representativa" a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA*" y por tanto "*La suspensión de garantías 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*".

2. LA NECESIDAD DE MEJORAR LA EFICACIA DE CONTROL EN EL AMBITO JURIDICO INTERNO DURANTE LA VIGENCIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

Los estados de emergencia o de excepción, incluso aquéllos declarados o aplicados por regímenes democráticos y en un todo de acuerdo a 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.

Es imprescindible y urgente por consiguiente, para disminuir y atenuar este peligro, la adopción de determinadas medidas, en especial: i) una regulación más democrática y restrictiva de este instituto en los textos constitucionales; ii) la subordinación, en todo momento, de las Fuerzas Armadas al poder civil, sin que sea factible que la población sea sometida a la jurisdicción militar; iii) garantizar la independencia de la división de poderes, particularmente la autonomía del Poder Judicial, para que éste pueda pronunciarse sobre la razonabilidad y legitimidad de la adopción y aplicación de las medidas excepcionales, garantizando de este modo una real y efectiva protección de los derechos humanos; y iv) una mayor concordancia y adecuación del orden jurídico interno al Derecho Internacional de los Derechos Humanos mediante la incorporación, plena y de la más alta jerarquía, en el Derecho Interno, de las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

3. NECESIDAD E IMPORTANCIA DE UN CONTROL INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION

En nuestros días, la conformación de un Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha traído como corolario, entre otras importantes consecuencias: i) el compromiso internacional de promover y respetar la plena vigencia de los derechos humanos; ii) la exclusión de esta materia como reservada exclusivamente a la jurisdicción doméstica de los Estados y, iii) la existencia de un sistema universal, junto a varios regionales, de supervisión internacional.

Específicamente 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 —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.

En efecto, si bien hoy los Estados pueden hacer uso de la facultad temporal de suspender ciertos derechos humanos, la misma no es ajena por completo a un control internacional. En otras palabras, el “margen de apreciación” de los gobiernos para determinar, en primer lugar, la existencia de un peligro público que amenaza la vida de la nación y, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para hacerle frente, no implica que éstos tengan un poder ilimitado al respecto. Así, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha encargado 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 consecuencia de la existencia y funcionamiento de un sistema universal, el de Naciones Unidas, y otro Regional Americano, como hemos analizado en detalle en el Capítulo II, 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. Asimismo, 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.

Como bien señaló la Corte Interamericana, y vale la pena recordarlo una vez más, si bien la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar deter-

minadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos, esto no significa, “. . . que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables”.

En cuanto a la eficacia que esta supervisión internacional ha tenido en relación con la aplicación “patológica” de los estados de emergencia y sus nefastas consecuencias para la vigencia de los derechos humanos, como tuvimos ocasión de señalar oportunamente, la misma ha sido más bien relativa e indirecta. En general, la acción de los órganos internacionales de protección no ha estado dirigida al control de esta cuestión en cuanto fenómeno *per se*, sino como un elemento más dentro de la situación general de violaciones de derechos humanos en un país determinado. De ahí que la evolución seguida por las medidas de emergencia estuvo directamente relacionada al progreso, deterioro o estancamiento de la situación general de los derechos fundamentales.

Estas carencias de los mecanismos de protección internacional apuntados en su momento y a las que ahora remitimos, 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. Ello demanda, como hemos sugerido en detalle en el Capítulo V de esta obra, la adopción y puesta en vigor de una serie de medidas, de *lege lata* y *lege ferenda* destinadas a reducir las numerosas deficiencias que hoy dificultan, frustran y hasta en algunos casos llegan a hacer inútil la protección internacional de los derechos humanos durante estas situaciones.

Sin embargo, y pese al reconocimiento de estas limitaciones la supervisión internacional ha contribuido en determinadas circunstancias a atemperar, dificultar e incluso a impedir el efecto negativo de las violaciones de derechos humanos durante estas situaciones de emergencia o excepción. El control internacional también ha servido a 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. Las vidas salvadas, los sufrimientos evitados, los atentados impedidos, aunque relativos y mínimos frente al cuadro global de violaciones masivas en numerosos países de América Latina, son logros positivos que no pueden dejar de ser reconocidos.

A modo de conclusión

Corresponde ahora, al concluir esta investigación, efectuar una última reflexión. El Derecho, interno o internacional, tanto en materia de derechos humanos, en general, como en relación a las situaciones de emergencia, en particular, no agota ni es capaz de dar, por sí solo, respuestas y solución a estas cuestiones. Como tantas veces hemos señalado a lo largo de este trabajo, la solución del fenómeno de los estados de excepción no depende únicamente de la dimensión jurídica. Influyen junto a lo normativo, factores políticos, sociales, económicos, culturales y hasta psicológicos.

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 la consolidación de una auténtica democracia con justicia social; sin una opinión pública, nacional e internacional, sensible y activa en la defensa de los derechos humanos; sin una educación dirigida a desarraigar de nuestras sociedades los ingredientes, muy presentes, de violencia política; lamentablemente, los estados de excepción seguirán siendo una constante, tristemente tipificante, de la realidad de nuestra América, pese a las fórmulas jurídicas perfectas, pero utópicas, que se diseñen.

Y en la consecución de estas metas es mucho, aunque no todo, lo que el Derecho —factor includible de la realidad e instrumento necesario para el cambio y el progreso— puede hacer en pro de la superación del enorme abismo que existe entre los principios teóricos, las fórmulas jurídicas y las solemnes proclamaciones políticas, y la realidad de nuestra Región en la que, con tremenda frecuencia, intensidad y cinismo, se violan los derechos humanos. Y cuando decimos Derecho, no hacemos referencia a cualquier Derecho, sino a aquél que orienta su evolución y su ajuste progresivo a los cambiantes requerimientos del medio social —cambio del que se beneficia y contribuye—, en función de las consideraciones de Justicia, la cual hoy reclama, imperativamente, el respeto de la persona humana, de su libertad, y de condiciones económicas, sociales y culturales que le permitan vivir con dignidad.

Este largo camino a recorrer, empresa enorme y difícil, no está exento, en modo alguno, de serios obstáculos y hasta eventuales retrocesos. Sin embargo, el reconocimiento de estos extremos, pese al justificado sentimiento de impotencia y escepticismo que en muchas ocasiones pueda producirnos, no debe llevarnos a la negación o al desconocimiento del avance cumplido, la importancia del proceso encarado y los progresos alcanzados. Como bien expresó René Cassin:

Si bien los atentados efectivos contra las libertades fundamentales del hombre no han disminuído en forma significativa, el hecho mismo de que la resignación sin esperanza, de que el muro de silencio y la ausen-

cia de toda vía posible de recurso está en clara regresión, si no en camino de desaparecer completamente, abre a la humanidad perspectivas alentadoras, que a ningún precio debe permitirse se oscurezcan.

En suma, el análisis histórico, político y jurídico de la aplicación de los estados de excepción muestra, quizás mejor que ningún otro ejemplo, cómo una institución nacida y concebida para la defensa del orden jurídico democrático ha sido, frecuentemente utilizada para violarlo, debilitarlo o destruirlo. Reencauzar esta institución a su verdadero sentido y vincularla con el respeto y la garantía de los derechos humanos es hoy una tarea esencial.