

CAPÍTULO 10

SITUACIONES DE EMERGENCIA EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL. PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Claudio GROSSMAN *

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El régimen jurídico federal de los Estados Unidos en casos de emergencia.* III. *La visión latinoamericana.* IV. *El sistema interamericano.* V. *Conclusión y recomendaciones.*

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es examinar y comparar las características legales más importantes de los distintos regímenes sobre situaciones de emergencia adoptados en el hemisferio occidental, especialmente en los Estados Unidos, América Latina y bajo el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Sobre la base del análisis de dichos regímenes se sugerirán formas de fortalecer la protección de derechos humanos en situaciones de emergencia.¹ Existe una necesidad de fortalecer dicha protección ya que normalmente ocurren graves abusos en la declaración y desarrollo de situaciones de emergencia. Aunque la suspensión del goce normal de derechos humanos podría parecer justificada para enfrentar amenazas reales o inminentes de la vida de una nación,² normalmente los gobiernos utilizan la situación de emer-

* Claudio Grossman, profesor y director del Programa de Estudios Jurídicos Internacionales del Washington College of Law, American University, Raymond Geraldson Scholar en Derecho Internacional y Humanitario.

¹ Algunas opiniones expresadas en este artículo son derivadas de otra contribución en inglés de este autor, todavía no publicada, titulada "Emergency Situations in the U.S. & Latin America: A Comparative Study" (Situaciones de emergencia en los Estados Unidos y América Latina: Un estudio comparativo).

² Ver el artículo 4, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en dic. 19, 1966, G.A. Res. 2200, 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1967) 999 U.N.T.S. 171; artículo 27 (Convención Americana de Derechos Humanos), adoptado en nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No. 36 at 1, DEA/Ser. L./V/II 23, doc. 2, rev. 6, OASOR DEA/Ser. K/XVI/I, 1, doc. 65, rev. 1, corr. 2 (Jan 7, 1970) reproducido en I.L.M. 673 (1970); artículo 15, Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, adoptada en nov. 4, 1950, Europ. T.S. No. 5, 213 U.N.T.S. 221.

gencia como un pretexto para silenciar o aun eliminar fuerzas de oposición.³ Este abuso resulta en serias violaciones y en el desarrollo de una visión política contraria a los intereses de protección y promoción de derechos humanos: los gobiernos utilizan medidas excepcionales para mantener el *statu quo* que los beneficia, provocando temor y resentimiento en los opositores. Como consecuencia, la sociedad se polariza⁴ y la restauración de los derechos y las libertades democráticas se dificulta.⁵

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN CASOS DE EMERGENCIA

La Constitución de los Estados Unidos señala en el artículo 1, sección 9, p. 2, que el recurso de *habeas corpus* no se puede suspender salvo en casos de invasión o rebelión, cuando la seguridad pública lo requiera. Desde la guerra civil la declaración de una situación de emergencia en los Estados Unidos está sujeta a criterios muy estrictos: la existencia de una situación de emergencia real que amenace a la vida de la nación.⁶ Las medidas a adoptar deben ser proporcionales y temporales. En la doctrina constitucional se discute si el presidente o el Congreso tienen la autoridad de actuar en situaciones de emergencia.⁷ El debate no se centra exclusivamente en la autoridad que debe

³ Ver Comisión Internacional de Juristas, *States of Emergency, their Impact on Human Rights* (1983). Introducción.

⁴ *Ibid.*

⁵ Ver, Grossman, *A Framework for the Examination of States of Emergency Under the American Convention on Human Rights*, I Am. U.J. Int'l L. & Policy, 35, 37 (verano 1986).

⁶ Incluso en caso de existencia de una emergencia real no se puede aplicar la justicia militar a los civiles. Esto sólo puede ocurrir si las cortes civiles no están abiertas ni funcionando.

El criterio estricto aplicado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para evitar la aplicación a civiles de la justicia militar, no se ha utilizado en otras áreas cubiertas por las leyes militares. El 19 de febrero de 1942, el presidente Roosevelt adoptó una orden bajo la cual el secretario de Guerra, o los comandantes militares que él designara, podrían establecer áreas militares de donde podría excluirse a civiles. El derecho de ingreso, egreso y permanencia de esas áreas quedó sujeto a las "restricciones que el Ministro de Guerra o el comandante militar más apropiado quisiera imponer a su discreción".

En junio de 1943, la Corte Suprema en *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943), apoyó las restricciones impuestas a ciudadanos de origen japonés por una orden presidencial de Roosevelt. La Corte vio la orden como una medida adoptada conjuntamente por el presidente y el Congreso, con lo cual evitó pronunciarse sobre la autoridad del presidente para adoptar las medidas restrictivas.

⁷ El recurso de *habeas corpus* ha sido suspendido sólo cuatro veces en la historia de los Estados Unidos. 1) Durante la guerra civil, en 1861; 2) en algunos condados de Carolina del Sur, para combatir al Ku Klux Klan, en 1871; 3) en las Filipinas en 1905, y 4) en Hawaii, después del ataque en Pearl Harbor, en 1941. La suspensión del recurso

reaccionar en casos de invasión o rebelión, o a quién corresponde el poder de suspender el recurso de *habeas corpus*, cuestión que por lo demás ha sido absolutamente excepcional.⁸ El debate constitucional se refiere ya sea a otro tipo de emergencias, como la que requeriría la intervención de tropas de los Estados Unidos en el exterior, o a la autoridad que puede limitar otros derechos además de la libertad personal, como por ejemplo el derecho de propiedad.

Los presidentes han justificado la autoridad necesaria para actuar en situaciones de emergencia en la delegación de facultades por parte del Congreso y en teorías que les permiten actuar en caso de emergencia, aun ante el silencio de los textos constitucionales y legales.⁹ La acumulación de poderes presidenciales a través de la delegación de facultades en aproximadamente 470 leyes¹⁰ llevó finalmente al Congreso de los Estados Unidos a reafirmar su autoridad a través de la Ley de Emergencias Nacionales de 1976.¹¹ Bajo dicha ley el presidente está obligado a informar al Congreso detalladamente sobre sus planes en situaciones de emergencia y además cada seis meses al Congreso de las medidas que adopte.¹² Otro componente esencial de la tradición jurídica en los Estados Unidos es la autoridad del Poder Judicial para ejercer control sobre las situaciones de emergencia. Una declaración presidencial de emergencia puede ser sujeta a revisión judicial con objeto de determinar si la emergencia se encuentra encuadrada dentro de las disposiciones legales y constitucionales vigentes. Sin embargo, los jueces han sido renuentes a sustituir sus opiniones por aquellas de los órganos políticos para evaluar la existencia de las condiciones necesarias para declarar una emergencia. Sin perjuicio de lo anterior, las cortes han ejercido sus poderes de control al evaluar la existencia de emergencia cuando no hay acuerdo explícito o implícito entre el presidente y el Congreso.¹³

por el presidente Lincoln durante la guerra civil fue después autorizado por el Congreso, que no se pronunció sobre la acción del presidente. Ver nota 9, *infra*.

⁸ Ver "National Emergency Powers", *Congressional Quarterly Almanac* 29 (1974), pp. 11-12.

⁹ Sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo, ver E. Corwin, *The President* (R. Bland, T. Hindson, J. Paltason, editores, 5th. ed., 1984), pp. 141-161. Ver también, *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation*, S. Doc. No. 82, 92d Cong., 2d Sess., pp. 449-473 (1953) (preparado por el Servicio de Investigación Congresional, Biblioteca del Congreso).

¹⁰ Ver en T. Roosevelt, *Una autobiografía* 389 (1913) y en Mason y Braney, *The Supreme Court in a Free Society* 57 (1968). Ver también, E. Corwin, *supra* nota 9 en 169, 176, ver *supra* nota 7, pp. 778-79.

¹¹ Ley de Emergencias Nacionales de 1976, Pub. L. No. 94-412, 90 Stat. 1255 (codified at 8 U.S.C. § 1481, 10 U.S.C. § 2667, 16 U.S.C. § 831 d, 50 U.S.C. §§ 1601, 1621, 1622, 1631, 1641, 1651) dadas en 12 U.S.C. 95a, 50 U.S.C. App. 5(b).

¹² Ley de Emergencias Nacionales de 1976, Pub. L. No. 94-412, título II, § 201(a).

¹³ Para una visión general del papel del Poder Judicial en Estados Unidos, ver parte III, J. Nowak, R. Rotunda, J. Young, *Constitutional Law*, pp. 211-213 (2d ed. 1983).

Acciones presidenciales bajo emergencia llevaron a la Corte Suprema a sostener en el caso *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*¹⁴ que el presidente había actuado ilegalmente en la confiscación de las plantas de acero, a pesar de no existir declaración de guerra, y que el presidente no podría justificar su acción bajo el artículo II de la Constitución en la ausencia de una base legal para la confiscación. Previamente el Congreso había rehusado otorgar al presidente el poder de confiscación en situaciones como la que era objeto del caso en cuestión.¹⁵ Refiriéndose a los distintos grados de autoridad para la acción presidencial en caso de situaciones de emergencia, el juez Jackson, en su opinión en *Youngstown*, sostuvo que:

1. Si el presidente actúa de acuerdo con una autorización expresa e implícita del Congreso, su autoridad está en el más alto nivel, porque incluye todo lo que él posee por derecho propio, como también todo lo que el Congreso le puede delegar[...]

2. Si el presidente actúa en ausencia de una delegación de facultades por parte del Congreso o negativa de autoridad, sólo puede descansar en sus poderes independientes, pero hay una zona de penumbra en la cual él y el Congreso pueden tener autoridad concurrente o en la cual la distribución de autoridad es incierta.

3. Cuando el presidente adopta medidas que son incompatibles con la voluntad expresa e implícita del Congreso, su poder se encuentra en su mínima expresión, porque él puede apoyarse sólo en sus propios poderes constitucionales menos los poderes constitucionales del Congreso sobre la materia¹⁶ [...]

Estos desarrollos legales nos permiten concluir que mientras los presidentes han reclamado autoridad en el pasado y pueden reclamar la existencia de autoridad en el futuro —particularmente en el caso de falta de acción del Congreso— el Parlamento continúa con el poder de adoptar acciones legales en el caso de emergencia en contra de una determinación presidencial, y el Poder Judicial mantiene su autoridad de ejercer sus funciones de decisión de controversias.

III. LA VISIÓN LATINOAMERICANA

De acuerdo con la tradición de derecho civil, las Constituciones latinoamericanas incluyen disposiciones detalladas que regulan las situaciones de emergencia. Dichas disposiciones distinguen entre estados de paz, donde se aplican todos los derechos humanos constitucionalmente reconocidos, y estados de

¹⁴ *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

¹⁵ Ver, E. Corwin, *supra* nota 9, pp. 176-180.

¹⁶ *Youngstown*, 343 U.S. 579, pp. 6355-637. (La traducción es del autor de este artículo).

emergencia, en los cuales es posible la derogación de ciertos derechos. Para ello las Constituciones usan distintas técnicas, incluyendo un listado de los derechos que pueden ser derogados¹⁷ o un listado de los derechos que en ningún caso pueden ser restringidos.¹⁸ Normalmente el derecho a la vida y a la integridad física y moral son de carácter absoluto. La libertad personal es derogable pero los detenidos bajo emergencia no pueden ser recluidos en celdas con criminales comunes y en algunos casos pueden tener la opción de abandonar el país.¹⁹

Las Constituciones prescriben las condiciones bajo las cuales se puede declarar una emergencia, incluyendo ataques externos y desórdenes internos.²⁰ A su vez, también requieren explícitamente que se trate de ataques o amenazas reales o inminentes.²¹ Establecen además que la guerra o desorden interno ponen en peligro la vigencia del orden legal, las autoridades legítimas, la seguridad del Estado o la continuación de la convivencia social.²² La doctrina jurídica identifica además criterios estrictos de necesidad, requiriéndose la existencia de eventos de gravedad excepcional que afecten a la sociedad en su conjunto.²³

Las Constituciones latinoamericanas generalmente reconocen participación al Poder Legislativo en la declaración de estado de emergencia, aunque autorizan al presidente para actuar en circunstancias extraordinarias cuando el Congreso, por ejemplo, se encuentra en receso.

La teoría legal, sin embargo, ha sufrido en la práctica. Los presidentes han surgido como los actores más importantes en situaciones de emergencia. Ello ha tenido lugar recurriendo a artificios legales como la declaración de emergencia por los presidentes cuando los congresos se encuentran en receso.²⁴ Una tradición cultural y legal del presidencialismo, donde los congresos no actúan como centro efectivo de poder, ha contribuido a fortalecer dicho proceso. Las

¹⁷ Ver Constituciones de Bolivia, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú.

¹⁸ Ver, *e. g.*, la Constitución de Venezuela.

¹⁹ Ver, *e. g.*, las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

²⁰ Ver, *e. g.*, las Constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela.

²¹ Ver, *e. g.*, las Constituciones de Argentina, Chile, Guatemala, Haití, México y Uruguay.

²² Ver, *e. g.*, las Constituciones de la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú.

²³ Ver, Inter-American Commission on Human Rights, *The Protection of Human Rights in Connection with the Suspension of Constitutional Guarantees or States of Siege* OEA/Ser. L/V/II.15, doc. 12, agosto 15, 1967 (original: español), pp. 11-14.

²⁴ Ver, Inter-American Commission on Human Rights, *Preliminary Study of the State of Siege and the Protection of the Human Rights in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II-8, doc. 6, septiembre 17, 1963 (original: inglés), pp. 10-13.

delegaciones de facultades extraordinarias por parte de los congresos para los presidentes han fortalecido la tendencia a hacer del presidente un actor extremadamente importante en el terreno de las emergencias, ya que dichas delegaciones han incluido, por ejemplo, la de legislar por decreto. Las delegaciones de autoridad han propiciado abusos, ya que en numerosas oportunidades han conducido a declaraciones de emergencia infundadas. Los presidentes han buscado además lograr distintos objetivos políticos a través de medidas de emergencia, como acelerar la adopción de determinada legislación, imponer medidas antipopulares y restringir oposición a las políticas presidencialistas.²⁵ Aunque la validez legal de la expansión de autoridad presidencial es criticable, debe destacarse, sin embargo, que ese proceso ha tenido lugar en un contexto constitucional. El Congreso retiene la autoridad de revocar o influir, por ejemplo, a través de legislación, sobre las acciones del Ejecutivo. Los presidentes, aun durante las emergencias, no pueden alterar la estructura constitucional del Estado, los poderes del Congreso, el Poder Judicial o las bases democráticas del Estado, incluyendo la elección popular de sus autoridades representativas.

Un escenario totalmente diferente surge con ocasión de golpes militares en los que normalmente se alega la "existencia de una amenaza a la nación". En ese caso, las estructuras constitucionales democráticas son suspendidas o destruidas. Las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos que se producen se justifican abierta o implícitamente en la necesidad de "restaurar el orden" o crear una sociedad "libre de la subversión".²⁶

La aplicación de la ley marcial y la justicia militar es otra medida comúnmente usada.²⁷ En Latinoamérica, las intervenciones militares han conducido a una expansión de la ley marcial y de la jurisdicción de las cortes militares sobre los civiles. A diferencia de lo anterior, cuando gobiernos democráticos, han recurrido a la ley marcial, lo han hecho para mantener o restaurar el orden público más que para reemplazar la jurisdicción de las cortes civiles.

La acción del Poder Judicial para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en situaciones de emergencia ha sido limitada. Bajo regímenes democráticos las cortes generalmente han sostenido que tienen facultades de decidir sobre la legalidad de las *medidas* aplicadas en casos concretos, pero han sido renuentes para decidir sobre la *validez* misma de las

²⁵ Bernaschina González, Mario, *Manual de derecho constitucional*, 3ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1958, 233 p.

²⁶ Ver Grossman, "Desarrollos en el derecho internacional de los derechos humanos y la doctrina de la seguridad nacional", *Revista Chilena de Derechos Humanos*, 2º trimestre de 1985.

²⁷ Ver *Supra* nota 24, pp. 22-25.

declaraciones de emergencia. En las pocas instancias donde los jueces han tratado de restringir la arbitrariedad de medidas adoptadas por regímenes militares, los jueces han sido ignorados, reprimidos o su competencia excluida en categorías completas de crímenes, incluyendo aquellos contra la seguridad del Estado.²⁸

IV. EL SISTEMA INTERAMERICANO

Debido a la insuficiencia de la protección exclusivamente nacional de los derechos humanos, un sistema de protección universal y regional se ha ido desarrollando desde la Segunda Guerra Mundial.²⁹

En el sistema interamericano, las normas más importantes sobre emergencias se encuentran en la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, en 1969.³⁰ En la Convención se consagran derechos reconocidos y procedimientos de protección que permiten recurrir a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.³¹ En el artículo 27 de la Convención se establecen las condiciones necesarias para declarar una situación de emergencia, los derechos que no pueden ser suspendidos y las condiciones necesarias para la suspensión de los derechos correspondientes. Las condiciones para declarar emergencias son estrictas; la declaración debe estar precedida por un evento de excepcional seriedad, que afecte de modo real o inminente la continuación de la existencia de la comunidad en su conjunto.³² La Convención prescribe la no derogabilidad del derecho a la vida, el derecho al nombre, a la nacionalidad, a la personalidad legal, al tratamiento

²⁸ *Id.*, p. 36.

²⁹ Ver, Buergenthal, "El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos", *Anuario Jurídico Interamericano* 121 (1981).

³⁰ Especialmente a través de visitas *in loco* e informes sobre países, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha movilizado la opinión pública. Ver E. Vargas Carreño, "Observaciones *in loco* practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *Derechos humanos en las Américas* (1984), pp. 290-306. Sobre los poderes de la Comisión hacia Estados que no han ratificado la Convención Americana, ver F. V. García Amador, "Atribuciones de la CIDH en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes en la Convención de 1969", *ibid.*, pp. 177-188. Sobre el papel jurisprudencial de la Corte, ver T. Buergenthal, "Judicial Interpretation of the American Convention", *ibid.*, pp. 253-261.

³¹ Ver *supra* nota 5, pp. 39-49.

³² Sobre el valor del recurso de *habeas corpus* aun en una situación de emergencia, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El habeas corpus bajo suspensión de garantías* (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. Ver, también, sobre la relación entre el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

humano, la prohibición de esclavitud, de la retroactividad de las leyes, los derechos del niño, la familia, la libertad de conciencia y religión, el derecho a participar en el gobierno, y las garantías judiciales mínimas que sean esenciales para la protección de los derechos anteriormente nombrados.³³

En relación con este último punto en particular, la Corte Interamericana rindió una opinión consultiva, a pedido del gobierno de Uruguay, sobre el alcance de la prohibición de suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos mencionados en el artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.³⁴

Con anterioridad, la Corte ya había definido el concepto de "garantías judiciales indispensables".³⁵ En dicha ocasión la Corte expresó que por "garantías judiciales indispensables" debe entenderse: "Aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud".³⁶

La Corte consideró, en la opinión consultiva solicitada por Uruguay, que las garantías judiciales indispensables deben reunir ciertos requisitos. En el artículo 8 de la Convención

toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En definitiva, lo que este artículo reconoce es el concepto de "debido proceso legal", ampliamente reconocido en todos los sistemas jurídicos.

Luego la Corte se refiere en forma más particular a las garantías que la Convención menciona. Sin embargo, debe señalarse que la enumeración realizada por la Corte no pretende ser exhaustiva. La determinación de qué garantías judiciales no pueden ser suspendidas depende finalmente de un análisis particular del ordenamiento jurídico y de la práctica de cada Estado miembro.

Desde un punto de vista doctrinario se pueden dividir las garantías judiciales indispensables, recogidas en la opinión consultiva, en tres grupos distintos:

³³ Ver *supra* nota 5, pp. 50-53.

³⁴ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2 85 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

³⁵ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

³⁶ *Ibid.*

- a) *habeas corpus*
- b) amparo
- c) garantías inherentes a la preservación del Estado de derecho

a) El *habeas corpus* se encuentra regulado en el artículo 7.6 de la Convención Americana que establece:

Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

b) El recurso de *amparo* figura en el artículo 25.1 y dice:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En la opinión consultiva, la Corte opinó que:

Los procedimientos de *habeas corpus* y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven además para preservar la legalidad en una sociedad democrática.³⁷

c) En el artículo 29 c de la Convención se prescribe:

Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

En relación con este último punto, la Corte entiende que el Estado de derecho es parte ineludible de la forma democrática representativa de gobierno, de lo cual concluye que todas aquellas garantías inherentes de la preservación del Estado de derecho, gozan de un carácter absoluto, por lo cual

³⁷ *Ibid.*

no pueden ser derogables, aun en aquellos casos en los que cierta suspensión de garantías está permitido.

En función de lo anterior puede concluirse que aun en casos de extrema gravedad o emergencia existen garantías judiciales que no es posible derogar. Dentro de dichas garantías, la Corte hace mención del *habeas corpus*, recurso de amparo y las garantías inherentes a la preservación del Estado de derecho.

Por último y en forma más genérica, la Corte también entiende como inderogables aquellas garantías que salvaguardan el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el artículo 27.2.

La Convención también agrega criterios para la suspensión de los derechos no absolutos, incluyendo necesidad, temporalidad, proporcionalidad, no-discriminación, compatibilidad con otras obligaciones internacionales y adhesión al principio de legalidad.³⁸

Considerando las insuficiencias que han demostrado las normas nacionales para proteger los derechos humanos en casos de emergencia, el sistema interamericano tiene la posibilidad de transformarse en un valioso instrumento para evitar el ejercicio arbitrario del poder. Este potencial, sin embargo, no ha sido aún totalmente desarrollado. A pesar de las actividades de la Comisión y de la Corte Interamericana, la Convención Americana no ha sido aún ratificada por todos los países del hemisferio y no todos los Estados ratificantes han aceptado la competencia contenciosa de la Corte.³⁹

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Las graves violaciones de derechos humanos que han ocurrido bajo situaciones de emergencia sugieren la necesidad de fortalecer los mecanismos de control internacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos podría adoptar medidas tales como la negociación de visitas *in loco* a los países, tan pronto como se esté en presencia de una situación crítica para la vigencia de los derechos humanos. También sería extremadamente importante promover la facultad de la Comisión de visitar países que se encuentran bajo situaciones de emergencia aún sin la autorización previa de los gobiernos respectivos. Este poder podría ser otorgado a través de un tratado especial.

La Convención también agrega criterios para la suspensión de los derechos impacto en el caso de situaciones de emergencia. Por ejemplo, el informe anual

³⁸ Los siguientes países han ratificado la Convención Americana: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

³⁹ La competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido aceptada por Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

de la Comisión debería incluir un capítulo especial sobre situaciones de emergencia para ser debatido en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. El debate en la asamblea debiera culminar en la adopción de resoluciones sobre cada país mencionado en el informe. Asimismo, podría nombrarse un relator especial sobre situaciones de emergencia para dar visibilidad legal y política a este tema. Para asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales la Comisión podría también realizar estudios sobre la compatibilidad de las legislaciones nacionales con las normas de la Convención Americana. La Comisión podría ofrecer asesoramiento o responder a peticiones de los Estados que quisieran compatibilizar su legislación con la Convención Americana. La Corte Interamericana puede desarrollar también un papel importante en la sistematización de la jurisprudencia sobre situaciones de emergencia, particularmente a través de sus opiniones consultivas. La Organización de los Estados Americanos podría formar un comité especial para supervisar el cumplimiento de las opiniones consultivas de la Corte.

Además de las medidas internacionales anteriormente mencionadas, la experiencia en los casos de situaciones de emergencia en Estados Unidos y América Latina, demuestra que es especialmente importante fortalecer la idea de un sistema legal integrado sin diferenciar entre régimen legal para periodos de paz y de emergencia. En la tradición constitucional de los Estados Unidos esto se ha logrado al establecerse un solo orden legal válido tanto para la paz como para la emergencia y al incluir excepcionalmente una sola norma legal que permite la suspensión del recurso de *habeas corpus* en casos muy estrictos. En la tradición de derecho civil, existen disposiciones que regulan detalladamente los casos de emergencia, dando la impresión de la existencia de órdenes legales diferentes para situaciones de paz y de emergencia. La teoría y la práctica constitucionales deberían reaccionar fuertemente contra esa tendencia, subrayando la noción básica que las instituciones democráticas de derechos humanos son también válidas bajo emergencias. Institucionalmente, es necesario tener presente que existe un paralelo entre las violaciones de derechos humanos bajo emergencia y la reducción o eliminación del poder del Congreso. Tanto la doctrina legal como la necesidad de proteger y promover los derechos humanos aconseja el fortalecimiento del papel del Congreso. No hay justificación para que un órgano, el Ejecutivo, concentre todo el poder de suspender o derogar los derechos humanos en un momento determinado, particularmente a la luz de la experiencia hemisférica en situaciones de emergencia. Incluso en las circunstancias extraordinarias en que se podría justificar la necesidad de acciones urgentes, es posible pensar en un papel a desempeñar por el Congreso. Esto podría lograrse, por ejemplo, a través de la creación

de un comité parlamentario permanente que podría ser consultado cuando el Congreso esté en receso.

Las emergencias deben ser declaradas sólo por plazo fijo y perentorio terminando automáticamente si no son renovadas. En esta materia no debe descartarse la importancia esencial del Poder Judicial. Las cortes deben tener y ejercer facultades para decidir si una emergencia ha sido declarada cumpliendo con los requisitos constitucionales y legales. Al mismo tiempo, no hay razón por la cual la aplicación de medidas de emergencia en casos particulares no pueda ser decidida por los tribunales para verificar la legalidad de las medidas adoptadas. De especial importancia es el recurso de *habeas corpus*. En efecto, aun si los jueces no tuvieran el poder para analizar los méritos de la suspensión de la libertad personal, al menos deben tener la capacidad de decidir si los procedimientos han sido cumplidos y si los derechos absolutos han sido violados. El sistema de justicia civil debe continuar ejerciendo el control sobre el funcionamiento de las cortes militares, las que históricamente han sido utilizadas más para castigar que para hacer justicia —con objeto de evitar las gravísimas violaciones que han tenido lugar en el pasado—. Las cortes militares no deben ser utilizadas para juzgar a civiles, a menos que exista imposibilidad material de funcionamiento de la justicia civil. Más aún, podrían desarrollarse sistemas de control político de las medidas de emergencia, por ejemplo, a través de comités parlamentarios, con objeto de vigilar su aplicación y revisar posteriormente sus consecuencias.

La práctica muestra que normalmente las situaciones de emergencia han dado lugar a abusos, hasta el extremo de constituirse ellas mismas en una amenaza a la continuación de la vida organizada de la comunidad. Normas adecuadas, tanto a nivel internacional como nacional, pueden contribuir a evitar serios abusos. Aunque no puede garantizarse que el Estado de derecho será respetado durante emergencias, la creación de normas e instituciones adecuadas puede contribuir a crear un ambiente más apropiado para la protección y promoción de los derechos humanos.