

BIBLIOGRAFÍA

Héctor FIX-ZAMUDIO

ZOVATTO G., Daniel, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina* .. 590

que a dar cuenta de sus resultados experimentales o a los modos de articularlas y establecerlas.

La lectura de esta obra, breve, compacta, atravesada por múltiples reflexiones e implantada en severas inquietudes de nuestro tiempo, abre nuevos horizontes a la reflexión y vías fecundas a la acción, relativamente a un problema de conturbadora vigencia.

Alvaro BUNSTER

ZOVATTO G., Daniel, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas, Venezuela y San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana, 1990, 201 pp.

Precedida de un amplio prólogo, que más bien constituye un estudio preliminar, del conocido y prolífico jurista venezolano Allan R. Brewer-Carías, el joven pero ya consagrado autor de esta excelente monografía, el doctor Daniel Zovatto —que actualmente está dirigiendo con gran dinamismo y eficacia el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), que depende del Instituto Interamericano de Derechos Humanos— ha realizado una investigación que, sin exagerar, podríamos calificar de exhaustiva sobre los estados de emergencia en nuestra región, materia que ha asumido una trascendencia excepcional en las últimas décadas, debido a la actuación de gobiernos militares, que afortunadamente están desapareciendo de manera paulatina y que utilizaron los estados de emergencia como instrumento para afectar en forma masiva a los derechos humanos de sus gobernados. El autor señala agudamente, a este respecto, que

la frecuencia, la continuidad y, en algunos casos, el empleo de los estados de emergencia o excepción como procedimiento normal de gobierno, aplicado casi ininterrumpidamente durante larguísimos años, constituye una característica típica, lamentablemente individualizante, de la realidad política y constitucional latinoamericana.

Desde un punto de vista institucional, los estados de emergencia —que han recibido numerosas denominaciones, tales como estados de excepción, de sitio, de guerra, medidas prontas de seguridad, suspensión de garantías, etcétera—, tienen por objeto proteger el orden constitucional

contra situaciones de peligro interno o externo, que afectan al conjunto de la población y que representan una amenaza para la existencia organizada de la comunidad que constituye la base del Estado. Pero en la práctica, los regímenes autoritarios, hasta hace poco tiempo predominantes en Latinoamérica, utilizaron dichos instrumentos con un propósito totalmente opuesto para el que ha sido establecido en las Constituciones de nuestra región, ya que en lugar de traducirse dicha emergencia en la adopción de medidas temporales y proporcionadas a la situación de peligro, se ha desvirtuado para utilizarla como un medio para violar de manera permanente los derechos esenciales de los gobernados, y crear un clima de terror y miedo en la población, todo ello en beneficio de la seguridad de los citados gobiernos y no de la nación en su conjunto.

Al respecto, el autor realiza un esfuerzo encomiable para establecer una tipología de las principales desviaciones de los estados de emergencia, que se presentan con mayor frecuencia en la realidad política latinoamericana, como los que no son notificados; los que se transforman en una situación de hecho; los que tienen carácter permanente; los que asumen naturaleza compleja por constituir un conjunto de normas paralelas y acumuladas, con carácter retroactivo o transitorio; y finalmente, cuando se pretende institucionalizar los estados de excepción en los textos constitucionales, como se logró en Chile en la Constitución autoritaria de 1980.

El autor también analiza la relación que existe entre los estados de emergencia y la doctrina de la llamada "seguridad nacional", que tuvo una gran repercusión entre los gobiernos militares del cono sur, durante la época en que dominaron en esa región, y que debe distinguirse de la verdadera seguridad del Estado. En realidad, se trata de una institución destinada a proteger a los gobiernos autoritarios y que sirvió de pretexto para declarar estados de emergencia artificiales y prolongados con el objeto de reprimir la oposición política y para violar los derechos humanos esenciales.

El doctor Zovatto realiza un cuidadoso análisis de las principales violaciones a los derechos humanos que se han producido con motivo de los estados de excepción en los regímenes autoritarios latinoamericanos de carácter predominantemente militar; entre ellas menciona a las afectaciones a los derechos a la vida y a la libertad e integridad personal; el dramático fenómeno de los detenidos-desaparecidos, que ha sido calificado con razón como un "crimen de lesa humanidad", no obstante lo cual constituyó y en algunos países, afortunadamente hoy los menos, todavía continúa siendo una práctica muy recurrida; la tortura, que debe considerarse como uno de los instrumentos más constantes de los

estados de excepción, no sólo en los interrogatorios que siguen a la detención, sino inclusive con posterioridad a que ha sido dictada una resolución administrativa y judicial; también ha sido frecuente y permanente la suspensión de los instrumentos protectores de los derechos humanos, como el *habeas corpus* y el amparo; las limitaciones o inclusive la supresión del derecho de la libertad de expresión; se han suspendido también los derechos políticos de los ciudadanos, y se ha realizado de manera masiva la expulsión de nacionales que se han considerado "peligrosos" para la seguridad del régimen respectivo.

Debido a estas constantes violaciones de los derechos humanos producidas en los estados de excepción, que algunos gobiernos militares transformaron en una situación permanente, se ha hecho necesaria la fiscalización internacional de dichas situaciones, debido a que ha dejado de ser una materia reservada de manera exclusiva a la jurisdicción doméstica, en virtud de que se han expedido y suscrito varios tratados de carácter internacional con el exclusivo objeto de tutelar los derechos fundamentales, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Debe tomarse en consideración, como lo hace el autor, que las citadas convenciones internacionales asumen doble carácter, pues, por una parte, en algunos de estos convenios se autoriza la suspensión de ciertos derechos humanos, si bien sólo en circunstancias muy graves y condicionada al cumplimiento de ciertas garantías, y por la otra, existen tratados que no permiten o no prevén suspensión alguna.

Entre los instrumentos que autorizan la citada suspensión se pueden mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana de Derechos Humanos, y la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Pero en estos mismos convenios se regula un conjunto de derechos "intangibles" o "inderogables", cuya suspensión está prohibida en toda circunstancia, es decir, inclusive en los estados de emergencia; la regulación de tales derechos se establece en los artículos 4.2 del Pacto Internacional; 27.2 de la Convención Americana y 15.2 de la Convención Europea; como sostiene acertadamente el doctor Zovatto, dichos derechos son considerados por un sector de la doctrina como normas de *ius cogens*.

Señala el autor que los citados instrumentos han regulado la facultad de suspender el ejercicio de ciertos derechos por conducto 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, respectivamente, 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 las Libertades Fundamentales.

También debe mencionarse que, por el contrario, un buen número de tratados, tanto universales como regionales, no prevén o no admiten alguna posibilidad de suspensión. Dentro de este grupo podemos señalar como importantes al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

El problema de la supervisión internacional de los estados de emergencia, de acuerdo con los tratados y pactos de protección de derechos humanos, es cada vez más complejo; por lo que respecta a los países latinoamericanos, el asunto es complicado, si se toma en cuenta que presentan diversas situaciones, en cuanto que algunos de nuestros países son partes tanto en el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, como respecto de la Convención Americana de Derechos Humanos, unos más sólo son partes en el primero o en la segunda, y algunos otros, afortunadamente los menos, no han ratificado ninguno de los dos.

El doctor Zovatto examina en forma panorámica el control internacional de los estados de excepción en el sistema universal de las Naciones Unidas, que se ha vuelto cada vez más complejo desde el punto de vista orgánico y funcional, ya que además de los órganos previstos expresamente por la Carta de las Naciones Unidas, se han añadido en las últimas cuatro décadas un elevado número de comisiones, comités y grupos de trabajo, a todo lo cual deben agregarse los acuerdos celebrados entre estos órganos con algunos especializados de las mismas Naciones Unidas, tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, unidos a la creación de órganos de control *ad hoc*, convencionales y no convencionales, por lo que se ha complicado de manera extraordinaria la tutela internacional de los derechos humanos por parte de las propias Naciones Unidas.

El autor dedica su atención a los principales instrumentos tutelares, especialmente en cuanto a: 1) las garantías formales y materiales previstas en el artículo 4 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles

y Políticos; 2) la supervisión del Comité de Derechos Humanos en favor de la aplicación del propio artículo 4 del Pacto Internacional; 3) los principales mecanismos de investigación *ad hoc* de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para supervisar el respeto de los derechos humanos durante los estados de excepción, y 4) el trabajo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en materia de estados de emergencia.

Por lo que se refiere al primer aspecto, el artículo 4 del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, establece una serie de requisitos tanto de forma como de fondo, a fin de que los Estados partes puedan hacer uso del derecho de suspensión de los derechos consagrados en dicho Pacto, con motivo de las declaraciones de los estados de emergencia. Los requisitos formales consisten en los principios de notificación y de proclamación, y en cuanto a los de fondo, se exigen los siguientes principios: que debe tratarse de una amenaza excepcional; de proporcionalidad; de no discriminación; de intangibilidad de ciertos derechos humanos, y de compatibilidad con las obligaciones impuestas por el derecho internacional.

Estos principios han sido desarrollados por los diversos organismos que tienen la misión de supervisar el cumplimiento de lo establecido por el citado artículo 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; entre ellos puede mencionarse al Comité de Derechos Humanos, el cual está integrado por 18 expertos electos a título individual y posee competencia para examinar los informes presentados por los Estados partes del Pacto, así como las quejas individuales; estas últimas sólo en el supuesto de que el Estado demandado hubiese suscrito el Protocolo Adicional del propio Pacto, que entró en vigor en 1977.

También ha realizado una importante labor de fiscalización sobre los estados de excepción, la Comisión de Derechos Humanos, prevista por el artículo 68 de la Carta de la ONU, pero establecida por el Consejo Económico y Social; en un principio estuvo integrada por 9 miembros designados a título individual, pero a partir de 1980 se forma con 43 representantes de los Estados miembros de la ONU. También ha intervenido para establecer lineamientos sobre los estados de emergencia, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, establecida por la Comisión de Derechos Humanos en el año 1947; se integra por expertos que actúan a título individual, elegidos por la propia Comisión. La citada Subcomisión ha incluido, a partir de 1983, por decisión de la Comisión (1983-18), el tema de los estados de excepción de manera permanente en su agenda, y a partir de 1985 designó al doctor Leandro Despouy, de Argentina, como relator

especial sobre este tema, además de que tiene el encargo de presentar anualmente un informe que contenga información fidedigna sobre el respeto a las normas, tanto internas como internacionales, que garantizan la legalidad de la aplicación de los estados de excepción.

Un aspecto esencial del documentado estudio del doctor Zovatto, como es comprensible, está dedicado al análisis del control internacional de los estados de excepción en el sistema regional americano, en el cual el artículo 27 de la Convención Americana o Pacto de San José, que en forma similar al artículo 4 del Pacto de las Naciones Unidas, mencionado con anterioridad, establece varios requisitos de forma y de fondo en relación con los estados de emergencia. Respecto de los requisitos de forma, el citado artículo 27 no establece la proclamación, pero sí una amplia obligación de información, en cuanto el Estado parte debe comunicar a los demás Estados, por medio del secretario general de la organización, tanto la fecha de iniciación del estado de excepción, como los motivos de la misma y la fecha en que se hubiese dado por terminada.

En relación con las exigencias de fondo, destacan las causales de suspensión, que sólo pueden consistir en guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. En segundo lugar, también se exige por dicho precepto el principio de la intangibilidad de ciertos derechos fundamentales, los cuales no pueden suspenderse aun en los estados de emergencia. En esta situación se encuentran los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3); de la vida (artículo 4); a la integridad personal (artículo 4); prohibición de la esclavitud y servidumbre (artículo 6); principio de legalidad y de irretroactividad (artículo 9); libertad de conciencia y religión (artículo 12); protección a la familia (artículo 17); derecho al nombre (artículo 18); derechos del niño (artículo 19); derecho de nacionalidad (artículo 20); derechos políticos (artículo 23), y la no suspensión de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (parte final del artículo 27).

Otro requisito de fondo del artículo 27 de la Convención Americana se refiere al principio de temporalidad, en virtud de que las suspensiones de derechos son válidas por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación de emergencia, que es uno de los aspectos que se han infringido con mayor frecuencia por los gobiernos autoritarios latinoamericanos.

También se requiere que las declaraciones de emergencia se apoyen en el requisito de proporcionalidad, es decir, que las medidas adoptadas deben serlo en forma estrictamente limitada a las circunstancias.

Otros dos principios que se requieren de acuerdo con el mencionado artículo 27 del Pacto de San José, se refieren a la no discriminación fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, así como al principio de compatibilidad de emergencia con las otras obligaciones del derecho internacional público.

El autor realiza una minuciosa y documentada investigación sobre la labor de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación del artículo 27 de la Convención Americana, que regula la suspensión de los derechos humanos durante los estados de excepción.

Los criterios de la citada Comisión Interamericana, la que ya ha cumplido treinta años de fructífera labor en el campo de la promoción y tutela de los derechos humanos en nuestro continente, han sido muy amplios en esta materia de situaciones de emergencia, y, como se ha señalado, han tenido una aplicación patológica por parte de los gobiernos autoritarios que hasta hace pocos años predominaban en América Latina.

La propia Comisión se ha ocupado de los estados de excepción en sus informes anuales de actividades, en los informes específicos sobre un Estado en particular —cuando se han señalado violaciones masivas de derechos humanos—, así como también al examinar las quejas individuales y las interestatales. Por otra parte, también se ha ocupado de la situación de los Estados miembros que no son partes en la Convención Interamericana, especialmente en el caso de Chile, pero además en otros que han ratificado la misma Convención, como El Salvador, Nicaragua y Haití, en los cuales han existido permanentes y conflictivas declaraciones de emergencia.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios significativos en cuanto a la interpretación del citado artículo 27 de la Convención Americana, tanto en varias opiniones consultivas, como en los tres casos contenciosos que promovió la Comisión Interamericana contra el Estado de Honduras.

La regla general que ha establecido la Corte en cuanto a la aplicación del citado artículo 27, descansa en el principio básico derivado de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de que la interpretación de ese precepto debe hacerse en tal forma que no conduzca de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención, teniendo presente que el objeto y el fin de la misma es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos.

Uno de los criterios esenciales de la Corte Interamericana se refiere a las garantías indispensables para la tutela de los derechos fundamentales inderogables en los estados de excepción enumerados en la parte

final del propio artículo 27 de la Convención. En particular, en la opinión consultiva número 9 resuelta en 1987, la propia Corte Interamericana estableció el principio de que deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido por el artículo 27,2 de la Convención, el *habeas corpus*, el amparo o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención. Además, la Corte estableció que deben también considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29,c), previstos en el derecho interno de los Estados partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27,2 de la misma Convención y cuya suspensión o limitación comporte la indefensión de tales derechos. Finalmente, se estableció que las mencionadas garantías judiciales deben ejercitarse dentro del marco y según los principios del debido proceso legal, recogidos por el artículo 8 de la propia Convención.

Como conclusiones a su excelente estudio comparativo, el doctor Zovatto realiza una evaluación genérica sobre el grado de eficacia de los organismos y mecanismos internacionales de supervisión en materia de los estados de emergencia, que si bien ha constituido un avance en cuanto a la tutela de los derechos humanos, muestran en la etapa actual cierta tendencia por los mecanismos de conciliación de naturaleza política en lugar de soluciones estrictamente jurídicas, unidos a la eficacia relativa en cuanto a la aplicación de sanciones en caso de violación de las decisiones adoptadas por los órganos de control. Estas carencias de la supervisión internacional común tanto en el ámbito de la ONU como en el regional americano, obedecen, en parte, de acuerdo con la opinión del autor, a la tradicional orientación de los órganos de protección internacional a reconocer a los gobiernos un amplio margen de apreciación, unido a la dificultad para obtener toda la información necesaria que el caso requiere.

Para mejorar esta situación, el doctor Zovatto propone una serie de medidas, muy precisas, tanto de *lege lata* como de *lege ferenda*, en los diversos sectores de la protección internacional, y que en virtud de la profundidad con la cual realizó su estudio, son muy atendibles a fin de lograr que se superen las carencias actuales en la citada protección.

No podemos extendernos en mayores comentarios sobre los diversos aspectos del cuidadoso estudio del doctor Zovatto, cuya lectura, además de amena, nos ha provocado una serie de inquietudes y reflexiones sobre

los complejos problemas de la protección internacional de los derechos humanos en los estados de excepción, que han sido tan frecuentes en América Latina. Nos ha parecido una investigación cuidadosa, documentada y muy completa sobre este tema tan importante para el desarrollo del sistema interamericano de protección de derechos humanos, que tan bien conoce el autor.

La obra debe considerarse como de consulta forzosa para todos los juristas latinoamericanos, y, por supuesto, de nuestro país, que pretendan tener un conocimiento bastante preciso, y no exclusivamente teórico, de la supervisión internacional de los estados de emergencia, que si bien en México han sido escasos, no por ello su estudio resulta menos importante.

Héctor FIX-ZAMUDIO