

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

" ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL
REGIMEN DE SITUACIONES DE EXCEPCION
BAJO LA CONVENCION AMERICANA
SOBRE DERECHOS HUMANOS "

Prof. Claudio Grossman

CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS

3-14 de setiembre de 1984

San José, Costa Rica

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL
REGIMEN DE SITUACIONES DE EXCEPCION
BAJO LA CONVENCION AMERICANA
SOBRE DERECHOS HUMANOS

CLAUDIO GROSSMAN *

I PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El propósito de este artículo es analizar el régimen de las situaciones de excepción aplicable bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las situaciones de excepción o de emergencia y el papel que el derecho puede jugar en su regulación, son de fundamental importancia en el hemisferio, tanto por la frecuencia con que los Estados han recurrido a ellas, como por los peligros de abuso de derechos humanos que encierran. En efecto, la mera declaración de situaciones de excepción ha llegado a ser una mala noticia para todos aquellos que se preocupan del cumplimiento de los derechos humanos. Normalmente las situaciones de emergencia van acompañadas de desaparecimientos, ejecuciones sumarias, detenciones sin debido proceso, torturas y otros tratamientos crueles, degradantes e inhumanos. A menudo también las situaciones de excepción suplantán la búsqueda de soluciones políticas de consenso y la existencia de posibilidades de disensión democrática por la aplicación de medidas militares

*Profesor de Derecho Internacional, Washington College of Law,
The American University.

dirigidas a "saldar cuentas" con uno o mas grupos de la población, con resultados desastrosos. Cultural y economicamente se produce un empobrecimiento generalizado por la falta de pluralismo educacional y cultural, por las restricciones en las posibilidades de difundir y recibir informaciones, por los límites a las libertades de organización política y sindical que permiten participación social y la articulación, integración y defensa de reivindicaciones económicas, por la acumulación de poder, que al destruir los mecanismos de control en su ejercicio, tiende a perpetuar políticas fracasadas.¹

Tampoco se sale facilmente de las emergencias. Como ocurre normalmente con los impuestos extraordinarios, las situaciones de emergencia se transforman tambien de transitorias en permanentes, pero en este último caso grabando derechos esenciales. Supuestamente la emergencia es la respuesta a una situación extraordinaria que requiere de restricciones de derechos humanos por un período limitado para volver después a la aplicación plena de todos los derechos humanos reconocidos universal y regionalmente. En el conflicto de valores entre supervivencia nacional y vigencia estricta de los derechos humanos la teoría se pronuncia por salvar a la nación. Sin embargo, la teoría no responde siempre a la práctica. La situación de excepción puede ser un medio que permite a minorías mantener su hegemonía amenazada recurriendo a la institucionalización de un régimen permanente de restricción a los derechos humanos.² En las emergencias surgen tambien líderes atraídos por el ejercicio del poder omnímoto y permanente, grupos que se desarrollan al alero

de dicho poder, poblaciones atemorizadas y resentidas . En ese contexto la salvación de la nación y la continuación de su existencia como comunidad organizada pasan a ser paradójicamente su salvación de los salvadores originarios.

Sólo en el caso de un reducido número de situaciones de emergencia declaradas en el Hemisferio a partir de la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha desmentido el cuadro anterior, en lo que se refiere al retorno a la normalidad y al respeto pleno de los derechos humanos por quienes recurrieron a ellas. En esta materia se perfila además la regla en virtud de la cual es inversamente proporcional a la magnitud de las violaciones de derechos humanos la probabilidad de su restauración plena por quienes recurrieron a la situación de emergencia original.³

Los gravísimos resultados producidos por las situaciones de emergencia en el hemisferio y su tendencia natural a crear problemas crónicos, plantean grandes desafíos. Que rol puede jugar en esto el derecho y particularmente el derecho internacional? Como el problema no es sólo jurídico, su solución tampoco lo es. El derecho tiende a ser por lo demás mas exitoso cuando declara que cuando es sólo un instrumento de ingeniería social. El derecho internacional tiene además el agravante de no poder garantizar su efectividad. Con todo, existen posibilidades reales de un rol para el derecho internacional. Los riesgos y altas probabilidades de fracaso involucrados cuando se recurre a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos como instrumento político, en el caso de situaciones de excepción,

debieran ser motivo de reflexión para los diversos actores en el Hemisferio. A esto se agrega el hecho de que en materia de cumplimiento de derechos humanos, el derecho no es sólo expresión de un deber ideal, sino también en gran medida, un reflejo de lo que las poblaciones del hemisferio crecientemente consideran justo. De ahí también la creciente dificultad que encuentra el ejercicio del poder en general y en este caso en situaciones de excepción, cuando va unido a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Estas son más una confesión minoritaria de debilidad que una demostración de fuerza.

El contexto anterior configura una base real en que el derecho de los derechos humanos puede jugar un papel importante. Por una parte -- y como un mínimo -- puede privar de la excusa de legalidad a los actos de las autoridades violatorios de los derechos humanos. Además el actuar de acuerdo con sus postulados es crecientemente no sólo un imperativo moral, sino en gran medida, una condición de ejercicio de poder estable. En el caso de las situaciones de emergencia en el Hemisferio, lo anterior supone el cumplimiento de los criterios normativos establecidos en la Convención Americana para declararlas válidamente, el respeto de los efectos que la Convención establece en materia de derechos humanos y el ejercicio de las facultades de supervisión de los órganos regionales. Sobre estos temas se hace referencia posteriormente.

II. CRITERIOS NECESARIOS PARA DECLARAR SITUACIONES DE EXCEPCION

1. Introducción

El artículo 27 de la Convención Americana referido a la suspensión de garantías establece en su párrafo primero 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, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta 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."

La disposición anterior fue el resultado de un rico proceso de investigación, discusión y formulación jurídica que tuvo lugar principalmente en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En efecto la Comisión inició la consideración del tema de las situaciones de emergencia tempranamente, a partir de la inclusión en su Programa General de Trabajo adoptado el 9 de octubre de 1962 del punto IV con el propósito de: "Examinar la historia y la aplicación general de la institución del "estado de sitio" ("estado de emergencia", "suspensión de garantías", etc.) a fin de conocer hasta donde su práctica deroga y que manera el respeto a los derechos humanos, y determinar si la institución del "estado de sitio", puede y debe estar sujeta a la codificación y definición de los principios que podrían

observarse en el Hemisferio, considerando, además, si la imposición del "estado de sitio" y las prácticas observadas dentro del mismo podrían ser objeto de consideración -- y en que forma -- en el campo internacional".⁴

En abril de 1964 la Secretaría de la Comisión adoptó un primer informe titulado "El Estudio Preliminar del Estado de Sitio y la Protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos."⁵

Con posterioridad a dicho estudio la Comisión nombró como relator del tema del estado de sitio a uno de sus miembros, el Dr. Daniel Hugo Martins, quien redactó dos informes sobre "La Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio." El primero, en abril de 1964 ⁶, tomando en cuenta el estudio preliminar de la Secretaría, y el segundo, redactado en octubre de 1966 ⁷, considerando además las Observaciones y Comentarios de la Secretaría al primer informe y las opiniones surgidas en la Comisión.⁸ Con posterioridad al segundo informe la Comisión procedió a aprobar el 16 de mayo de 1968, una resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos Frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio⁹, en la cual fijó, después de más de cuatro años de trabajos, sus opiniones sobre el estado de emergencia. Dichas opiniones son de fundamental importancia ya que, en función de la resolución del Consejo de la OEA del 12 de junio de 1968, se solicitó a la Comisión que redactara un texto revisado y completo de Anteproyecto de Convención.¹⁰ Dicho anteproyecto¹¹ fue adoptado posteriormente

por el Consejo el 2 de octubre de 1968¹² como el documento de trabajo para la Conferencia Especializada en que se adoptó la Convención Americana.¹³ El artículo 24 del Anteproyecto que se refería al estado de emergencia, y que reflejaba las opiniones de la Comisión, se transformó después en el artículo 27 de la Convención Americana¹⁴.

Además de los criterios interpretativos que surgen de la historia de la adopción del artículo 27, es también relevante considerar la práctica de los órganos de supervisión, especialmente la Comisión Interamericana, en el caso de situaciones de emergencia. Dicha práctica surge principalmente de los informes sobre países adoptados por la Comisión.¹⁵ Es importante también tener en cuenta que no sólo los informes que afectan a Estados que han ratificado la Convención Americana son relevantes para interpretar el régimen vigente de situaciones de excepción. Cuando la Comisión desarrolla actividades hacia otros Estados supervigila el cumplimiento de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 29 de la Convención Americana establece en su letra d) específicamente que "ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puede producir dicha Declaración."

2) Requisitos para la Declaración y Mantención Válida de Situaciones de Excepción.

En función del artículo 27 y tomando en cuenta los criterios que surgen de su interpretación, deben distinguirse los siguientes requisitos de naturaleza concurrente para validar la

declaración y mantención de situaciones de excepción: a) sujeto, b) objeto, c) causa, d) formalidad e) conducta. En el análisis de los diversos requisitos debe considerarse i.a. que a la luz del objeto y propósito de la Convención Americana -- la protección de los individuos -- las normas relativas a restricciones y derogaciones que se establecen deben ser interpretadas restrictivamente.¹⁶ Debe tomarse en cuenta además que la Comisión Interamericana ha ido desarrollando una jurisprudencia sobre la posibilidad de efectuar un análisis propio de la existencia de las condiciones necesarias para declarar y mantener estados de emergencia. Esto ha ocurrido en sus últimos informes sobre países.¹⁷ Anteriormente la Comisión se centraba más en los efectos de las declaraciones que en el análisis jurídico independiente de los méritos mismos que hacían las declaraciones de excepción posibles en un caso dado.¹⁸

a) El sujeto es aquella persona que tiene la capacidad jurídica de declarar el estado de emergencia. El artículo 27 de la Convención Americana se refiere, en este caso, al Estado Parte. La Convención no hace referencia directa a que órgano del Estado Parte le corresponde la competencia de declarar una situación de emergencia. Desde el punto de vista del derecho internacional general se podría considerar que tienen la capacidad de representar al Estado Parte quienes puedan generar la responsabilidad internacional de dicho estado.

El poder ejecutivo, el poder legislativo, y el poder judicial pueden dar origen a la generación de la responsabilidad internacional de un estado. Con todo, la tendencia en materia de

derechos humanos, en lo que se refiere a declaraciones de excepción, es a consagrar un rol importante en la declaración de situaciones de emergencia al poder legislativo. El poder judicial -- si bien le corresponden facultades fundamentales de supervisión en la aplicación de medidas de emergencia -- no es en el hemisferio generalmente competente para pronunciarse sobre la validez de una declaración de excepción en función del principio de la separación de poderes. Por otra parte, otorgar competencia exclusiva al poder ejecutivo plantea problemas extremadamente graves por cuanto posibilita la acumulación de poder que tiene como consecuencia generalizada violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. De allí que en la Resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalara i.a. que los estados de emergencia no debían suponer destrucción 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."¹⁹ En esta materia también la Convención establece en el artículo 29, relativo a normas de interpretación, que ninguna de sus disposiciones debe ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos o garantías que son inherentes al ser humano, o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno. En las "formas democráticas representativas de gobierno" se confiere normalmente al legislativo un rol de importancia en la declaración de emergencia, ya sea por la necesidad de autorización previa o de

confirmación de una declaración anterior del ejecutivo cuando no ha sido posible que el parlamento se reúna para considerar tal declaración.

b) El objeto de la declaración de excepción es aquello que se ve afectado por la declaración misma. De acuerdo al artículo 27 de la Convención Americana, aquello que se ve afectado son las obligaciones de vigencia plena de los derechos humanos, siempre y cuando la declaración sea válida y las restricciones que la Convención hace posible se encuentren dentro de los límites que ella prescribe. Esto da un carácter doblemente condicional al objeto. En efecto su legitimidad depende tanto del cumplimiento de las disposiciones de la Convención relativas a la declaración de situaciones de emergencia como de aquellas que permiten suspender y restringir ciertos derechos. Sobre esto último se hará referencia posteriormente cuando se consideren los efectos de una declaración válida de situación de emergencia.

c) La causa de la declaración es la razón o motivo que debe mover al sujeto para que la declaración sea válida. El artículo 27 de la Convención Americana se refiere a la existencia de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad de un Estado Parte como motivo legítimo para la declaración de la situación de emergencia. De la disposición anterior podemos derivar distintas características, también de naturaleza concurrente, con las que debe cumplir el motivo para ser legítimo.

i) El primero de ellos es que debe tratarse de un hecho real o inminente. En efecto, en el artículo 27 se señala que

debe tratarse de un caso de guerra, peligro público u otra emergencia. Esto apunta a la existencia una situación objetiva y verificable por un observador imparcial frente a la cual debe reaccionarse. Lo anterior excluye, por lo tanto, peligros potenciales, latentes o de carácter especulativo que darían a la institución un significado preventivo del que carece. De ahí que la Secretaría de la Comisión en su "Estudio Preliminar del Estado de Sitio y la Protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos" haya considerado como estados de sitio ficticios aquellos en que los hechos alegados para justificar el estado de sitio no han ocurrido²⁰. La misma Secretaría reiteró su opinión al respecto en sus Observaciones y Comentarios al primer informe preparado por el Dr. Daniel Hugo Martins²¹. En dicho informe se limitaba el concepto de estado de sitio ficticio sólo a casos de conmoción interior o a la amenaza de conmoción. ²²

En lo que a la práctica se refiere la Comisión ha señalado en numerosas oportunidades que el motivo para declarar una situación de emergencia para ser válido debe ser real.

Examinando en su Informe Anual de 1980-1981 los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Grenada, El Salvador, Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, la Comisión expreso que:

"Sin embargo, en la práctica, muchas veces, estos estados de emergencia han sido dictados sin que las circunstancias lo justifiquen, como un simple medio de acrecentar la discrecionalidad del ejercicio del poder público. Esta contradicción queda en evidencia cuando las propias autoridades públicas afirman, por una parte, que existe paz

social en el país y, por otra, establecen estas medidas de excepción, las que sólo pueden encontrar justificación frente a amenazas reales al orden público o a la seguridad del Estado."²³

En su último informe sobre Nicaragua en 1983 la Comisión reiteró que:

"la Comisión considera, al interpretarse la primera parte del párrafo 1 del Artículo 27 de la Convención Americana, que la emergencia debe revestir un carácter grave, motivada por una situación excepcional que verdaderamente signifique una amenaza a la vida organizada del Estado."²⁴

ii) En segundo lugar, es necesario que la emergencia de que se trate sea de extraordinaria gravedad. La Convención señala que la emergencia debe amenazar la independencia o seguridad del Estado Parte.²⁵ Desde luego, la mera existencia de guerra, o peligro público, no constituye necesariamente una amenaza a la independencia o seguridad del Estado Parte. Una guerra puede tener lugar a gran distancia del territorio y no afectar gravemente el transcurso de la vida del país. Lo mismo puede ocurrir en el caso de meras declaraciones de guerra no acompañadas de actos bélicos. En el caso de guerra, como en el de otros peligros públicos o emergencias, si éstos pueden ser enfrentados con los poderes normales que un Estado tiene, no se justifica, en consecuencia, una situación de excepción. En el "Estudio Preliminar del Estado de Sitio y la Protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos" preparado por la

Secretaría de la Comisión, se constató i.a. que en la mayoría de los casos se habían cometido abusos incalificables bajo estado de sitio detrás de la fachada de velar por la seguridad del Estado.²⁶ Por otra parte, en el primer informe preparado por el doctor Daniel Hugo Martins, este señaló que la seguridad del estado como causa de declaración de estado de sitio solo comprende "los casos graves en que se amenace la integridad o existencia de los tres elementos constitutivos del Estado: población, territorio, orden jurídico." ²⁷ En este respecto hay que señalar también que el anteproyecto de Convención preparado por la Comisión destacaba el carácter extraordinario y grave de las situaciones de excepción frente a anteproyectos de Chile, Uruguay y del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en que se dejaba en definitiva al derecho interno la definición de las circunstancias necesarias para declarar una situación de emergencia.²⁸ La aceptación de dichos proyectos habría disminuido el valor del requisito de gravedad al hacerlo dependiente del derecho interno y no fue aceptado en la Conferencia de San José, que reafirmó la posición de la Comisión. Por otra parte debe tomarse en cuenta también que todos los Estados Americanos -- con excepción del Perú que se encontraba ausente -- fueron parte de la aprobación unánime del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Dicho Pacto incluye una disposición que requiere de extrema gravedad para declarar una situación

de excepcion al señalar en el Artículo 4 que se precisa de una amenaza a la vida de la nacion.²⁹ Sobre la base de consulta a los Estados por parte del Consejo de la OEA y en funcion de la opinion de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo se pronuncio por la coexistencia, compatibilidad y coordinacion entre el Pacto y la futura Convencion Americana.³⁰ De modo que no es posible sostener que los criterios necesarios para declarar situaciones de emergencia son menos estrictos en el caso de la Convencion que en el instrumento universal.³¹ Hay que notar en esta materia además, que en el caso de numerosas libertades establecidas en la Convencion, se han señalado las posibilidades de restricciones para proteger la seguridad, el orden, la salud, o la moral pública, o los derechos y libertades de los demas. Tal es el caso de los artículos: 12 relativo a la libertad de conciencia y religión, 13 referido a la libertad de pensamiento y expresión, 15 sobre derecho de reunion, 16 sobre libertad asociacion, 22 sobre derecho de circulacion y residencia. El hecho de que en estas normas se mencione la seguridad del Estado Parte, como una de las causas de restriccion, revela que en el caso de las declaraciones de emergencia debe tratarse de un peligro a la seguridad extraordinario, ya que de otra manera es a través del sistema de restricciones establecidas en la Convención, en cada artículo pertinente, como deben enfrentarse las situaciones que se presentan. En función de lo anterior se puede señalar que el requisito de gravedad extraordinario da

a la situación de excepción un carácter estrictamente subsidiario. Esto es el hecho de que sólo es declarable una situación de emergencia cuando han fracasado los medios normales a los que puede recurrir un Estado.

También en esta materia la Comisión expresó una clara opinión en sus Observaciones y Comentarios al informe del doctor Martins al señalar que es en el caso de que no sea suficiente la legislación ordinaria cuando i.a. se puede declarar una situación de emergencia.³²

En la práctica de la Comisión esta ha reiterado igualmente la necesidad de gravedad extraordinaria como requisito necesario para que el motivo de la situación de excepción sea legítimo.

En el informe sobre Colombia en 1981 la Comisión señaló que las normas constitucionales sobre estado de sitio debían aplicarse únicamente en casos excepcionalmente graves.³³ Igualmente en el informe sobre Bolivia de 1981 la Comisión señaló que "no encuentra una relación causal y directa entre los hechos de oposición que se ocasionaron por el pronunciamiento militar y los actos y decisiones unas veces legalmente y otras de hecho, adoptados por las nuevas autoridades bolivianas, las que en opinión de la Comisión, desbordaron los límites de la acción del Estado, desconociendo las restricciones que para el uso de tales medidas señala la Convención Americana, no sólo en cuanto a la gravedad de la situación, sino en cuanto a su permanencia en el tiempo "³⁴ Del mismo modo en su informe sobre Nicaragua en 1983, la Comisión senalo que "En cuanto al primer requisito del párrafo 1 del Artículo 27, esto es, que exista una guerra, un peligro

público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, la doctrina generalmente acepta la procedencia de la suspensión de las obligaciones en materia de derechos humanos solamente en los casos en que existan acontecimientos de extrema gravedad."35

iii) En tercer lugar, la emergencia debe afectar la continuación de la comunidad organizada como un todo en los términos de la Convención para que el motivo que se invoque sea legítimo. En esta materia el artículo 27, párrafo 1, de la Convención Americana se refiere al Estado Parte. Refiriéndose a esta disposición, en el informe de 1983 sobre Nicaragua la Comisión Interamericana señaló que "... la Comisión considera, al interpretarse la primera parte del párrafo 1 del artículo 27 de la Convención Americana, que la emergencia debe revestir un carácter grave, motivada por una situación excepcional que verdaderamente signifique una amenaza a la vida organizada del Estado." En esto es entonces posible hacer dos comentarios: en primer lugar, que no basta que solo el gobierno del Estado Parte este realmente amenazado. El gobierno de un Estado puede estar amenazado por circunstancias tan pacíficas como elecciones. Por otra parte, el gobierno de un Estado puede ser el mismo una amenaza en contra de la continuación de la vida organizada de un país. Por ejemplo, esta vez en el caso del informe sobre Nicaragua de 1978, la Comisión Interamericana llegó a la conclusión de que el gobierno de Somoza había incurrido en violaciones a derechos esenciales de manera grave, persistente y generalizada, violaciones que "...han afectado a todos los

sectores de la población nicaraguense." 36

Refiriéndose al ordenamiento jurídico y las normas sobre situaciones de excepcion vigentes en Nicaragua, la Comisión señalo que "... Crean en la realidad socio-política de este país una estructura legal desde el punto de vista de la formalidad normativa; pero desde el punto de vista material, ello se traduce en situaciones de anormalidad jurídica, individual y colectiva, por cuanto se presta para una sistemática y generalizada violación de los Derechos Humanos establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre."37

Un segundo problema dice referencia con el orden jurídico del Estado Parte. Si en un momento determinado de su historia un Estado Parte tiene un ordenamiento jurídico en funcion del cual se producen violaciones masivas y sistematicas de los derechos humanos, es posible que se invoque por las autoridades de dicho Estado la existencia de una situación de excepción? El artículo 10. de la Convención establece una obligación de los estados de respetar los derechos humanos reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna con motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 2 de la Convención establece el deber de adoptar disposiciones de derecho interno en los Estados Partes para permitir el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 10., si estos no estuvieran ya garantizados por

disposiciones legislativas o de otro carácter.

El artículo de la Convención señala, además, un conjunto de derechos que deben respetarse siempre. Para los efectos del problema que se está examinando ahora es importante notar el artículo 23 que se refiere a los derechos políticos y que incluye el goce del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegido, de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país.

El artículo 29 sobre normas de interpretación establece por otra parte que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella o limitarlos en mayor medida que la autorizada en ella o en las leyes de los Estados Partes o de acuerdo con otra Convención. Como asimismo está prohibido desconocer los derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, o excluir o limitar el efecto que puede producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

También en la resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos Frente a la Suspensión de Garantías Constitucionales o Estado de Sitio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiteró que en la Convención a adoptarse lo que se permitiría defender a través de las normas sobre situaciones de emergencia eran regímenes democráticos respetuosos de los derechos humanos.³⁸ No es posible, por lo tanto, que tomando en cuenta

las consideraciones anteriores sea invocada la existencia de una situación de excepción en el caso de un ordenamiento jurídico que no responda con las características que requiere la Convención Americana de cumplimiento de los derechos humanos y libertades fundamentales. En efecto, el Estado Parte que la Convención Americana permite defender es aquel cuya subsistencia en cuanto comunidad regulada por un sistema de respeto y desarrollo de los derechos humanos se encuentra en grave peligro. De ahí que, por ejemplo, en el caso de Nicaragua en 1978, la Comisión señalara que las violaciones de las cuales era responsable el gobierno de Somoza habían "hecho surgir en la población nicaraguense, de la manera mas patente, un intenso y general sentimiento favorable al establecimiento de un sistema que garantizara la observancia de los derechos humanos." 39

d) La declaración de una situación de excepción y de las medidas que se adoptan en función de ella, debe cumplir con ciertos requisitos de carácter formal.⁴⁰ El artículo 27 de la Convención senala que los Estados Partes pueden adoptar disposiciones que en la medida y por el tiempo requerido suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención. Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, las disposiciones para tener valor, entre otros requisitos, deben tener la capacidad necesaria para constituirse en una guía de la conducta de los habitantes de un país. Para ello es necesario que dichas disposiciones cumplan con requisitos de publicidad y promulgación adecuada. Esto hace, por ejemplo, que normas de carácter secreto o la acción de las autoridades al margen de la

ley no satisfagan los requisitos que permiten suspender garantías de derechos humanos.⁴¹ Un segundo requisito de forma se refiere a la necesidad de información inmediata a los demás Estados Partes de la Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Esta comunicación debe cumplir con ciertas condiciones establecidas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Convención Americana para ser válida. En primer lugar, debe hacer referencia a las disposiciones cuya aplicación hayan sido suspendidas; en segundo término, a los motivos que hayan suscitado la suspensión, y por último, a la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión. El alcance de este requisito debe verse a la luz de su propósito, a saber, el permitir a los Estados Partes y a la Organización el ejercer sus funciones de supervigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención, especialmente cuando se trata de una situación como es ésta de las declaraciones de emergencia en que se encuentra comprometido el respeto de los derechos humanos fundamentales. En función de este mismo propósito es necesario que la información que se entrega sea detallada, porque debe permitir a los Estados Partes y a la Organización formarse una opinión acabada sobre el cumplimiento o incumplimiento, por parte del Estado Parte que haya declarado la situación de excepción, de sus obligaciones internacionales.⁴²

e) El requisito de conducta del Estado Parte que declara la situación de emergencia dice relación con el actuar concreto de dicho Estado de acuerdo con todas las normas requeridas para el

caso de una situación de excepción, tanto en lo que se refiere a acciones como omisiones. Las omisiones pueden dar lugar al surgimiento responsabilidad internacional del Estado por la violación de las disposiciones de la Convención cuando las autoridades no cumplen sus deberes de represión de hechos violatorios de la Convención o de prevención de dichos hechos. El identificar conceptualmente el requisito de conducta como un elemento necesario para verificar la validez de una declaración de excepción es de fundamental importancia porque en efecto es la conducta actual de las autoridades lo que permite verificar su sujeción al derecho. Ahora bien, la conducta que se requiere de las autoridades en el caso de situaciones de excepción es aquella señalada, en primer término, en el artículo 10. de la Convención, esto es de respetar los derechos y libertades reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio, sin discriminación alguna. Además en función del Artículo 29 de la Convención ninguna disposición en ella puede ser interpretada en el sentido de permitir suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades establecidos o limitarlos mas allá de lo previsto en ella. Como mínimo, la conducta estatal no puede, por lo tanto, ser abusiva. Como las declaraciones de situaciones de excepción encierran peligros de abuso de ciertos derechos, del deber de respeto y garantía señalado en el artículo 10., surge el deber correlativo de hacer todo lo necesario para impedir la comisión de abusos. Formas de materializar lo anterior son: requerir que cada medida que suspenda o limite alguna disposición de la Convención debe ir acompañada de otra que impida los abusos que

se puedan cometer por la suspensión de las normas pertinentes.⁴³ y además investigar y castigar a los responsables de violaciones a los derechos humanos.⁴⁴

II EFECTOS DE LA SITUACION DE EXCEPCION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU IMPACTO EN LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN LA CONVENCION

En el sistema establecido en la Convención existen dos tipos de derechos: a) aquellos que no pueden ser suspendidos en caso alguno o derechos de carácter absoluto, y b) aquellos que sólo pueden ser limitados siempre y cuando se cumpla con aquellas condiciones establecidas en la Convención.

a) Como derechos absolutos la Convención señala en su artículo 27, párrafo segundo, 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 principios 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, 23 derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. A la enumeración anterior de derechos debemos agregar, en primer término, aquellos que surgen del artículo 10. de la Convención también de carácter absoluto. De dicha disposición se deduce que hay un derecho a esperar del Estado el respeto y la garantía de los derechos y libertades reconocidos y en segundo lugar, el derecho a no ser discriminado en forma alguna. También el artículo 27 en su párrafo primero establece la prohibición de

discriminación, agregando además la posibilidad de ampliar el número de derechos de carácter absoluto al señalar que las disposiciones que se adopten durante una situación de emergencia no deben ser incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional. Un ejemplo de esto es la prohibición de la propaganda de guerra o de odio racial o religioso.

La lista de los derechos absolutos tiene características que la destacan en relación a disposiciones similares en los otros tratados que establecen un sistema de protección de derechos civiles y políticos, particularmente el Protocolo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea de Derechos Humanos. El conjunto de derechos que establece la Convención Americana es más amplio que aquel recogido por las dos otras Convenciones, además en la Convención Americana se señala explícitamente que no son derogables las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos absolutos.⁴⁵

b) Un segundo tipo de derechos establecidos en la Convención son aquellos que pueden ser suspendidos siempre y cuando se cumplan con los requisitos estrictamente requeridos en la Convención. La Convención establece, para verificar la legalidad de la limitación de los derechos, requisitos de a) necesidad, b) temporalidad, c) proporcionalidad, d) compatibilidad con otras obligaciones, e) no discriminación, f) sujeción a derecho por parte de las autoridades. La Comisión Interamericana verifica independientemente la presencia de los requisitos necesarios para limitar legalmente los derechos relativos, del mismo modo que en el caso de la presencia de las

condiciones que permiten declarar estados de excepcion.⁴⁶

i) La necesidad de una medida no surge como un producto automático de la declaracion de una situación de excepcion. Se requiere que se encuentre excluida absolutamente otra posibilidad de acción en el caso concreto de que se trata en un doble sentido: tanto en lo que se refiere al territorio afectado, como a las medidas mismas.⁴⁷ En esta materia la Comisión Interamericana ha senalado claramente en el caso de la suspensión de un derecho relativo que esta "sólo es justificable en ausencia de otra alternativa para resolver una grave emergencia."⁴⁸ En virtud de lo anterior, la necesidad es el resultado de analizar la situación general de un pais, como tambien de verificar tanto si existen medidas alternativas, que no requieran suspensiones de derechos, como si las medidas que se adoptan se justifican en cada caso particular que afecte a una o mas personas especificamente.

ii) La temporalidad se refiere a la duración de las medidas. Como señala el artículo 27, en su párrafo lo., las suspensiones de derechos son válidas por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación. En función de este requisito constituye una violación de la Convención el prescribir medidas de suspension por tiempo ilimitado o mantenerlas una vez que han desaparecido las circunstancias que las motivaron.⁴⁹ En un interesante desarrollo la Comisión Interamericana ha senalado que el requisito de temporalidad no sólo es de naturaleza formal. En efecto, para que no se viole el requisito de temporalidad no basta simplemente que se deje sin efecto una

medida, sino es necesario tambien que el gobierno respectivo restituya a las personas afectadas realmente en el goce de sus derechos, incluyendo adecuada compensación.⁵⁰ La limitación estricta excluye una interpretacion extensiva del requisito de temporalidad.

iii) La proporcionalidad surge igualmente en el artículo 27, en cuanto dicha norma senala que se pueden adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas en la medida y por el tiempo estrictamente limitado. En virtud del requisito de proporcionalidad las medidas no pueden constituirse en una reacción excesiva de las autoridades frente a la emergencia existente. Esto puede ocurrir cuando se restringen innecesariamente derechos o se restringen mas allá de lo requerido o se extiende innecesariamente el ámbito geográfico de la situación de excepción. Como en el caso de la necesidad, la proporcionalidad es tambien estricta.⁵⁰

iv) El requisito de la compatibilidad con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, hace necesario verificar si todas y cada una de las medidas no pueden ser excluidas en función de obligaciones que surgen de otras fuentes del derecho que la Convencion Americana, validas para el Estado de que se trate.⁵¹

v) La prohibición de no-discriminación tiene tal importancia que se encuentra señalada en el artículo 27 al mismo tiempo que en los articulos 10. y 24.⁵² Esta múltiple referencia, que no es extraña en los textos relativos a la protección de los derechos humanos, tiene el propósito de

reforzar el valor de un principio fundamental de jus cogens, como es el de no-discriminación.⁵³ En función de este principio, suspensiones de derechos no absolutos pueden llegar a ser inválidas, si violan la prohibición de discriminación. En efecto, se puede entender el principio de no-discriminación como un párrafo que se puede agregar a todas y cada una de las disposiciones que consagran derechos en la Convención Americana.

vi) Por último, las posibilidades de suspensión de derechos presentes en la Convención Americana suponen un actuar de las autoridades conforme a leyes que se declaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.⁵⁴ La acción de las autoridades al margen de su propia legalidad -- en cuanto esta legalidad recoja o aumente la protección dada en la Convención Americana -- ha sido consistentemente considerada por la Comisión Interamericana como a) violatoria del régimen de protección de los derechos humanos y b) requiriendo de investigación y de castigo, con todo el rigor de la ley, a los responsables.⁵⁵

III. SUGERENCIAS SOBRE ACTIVIDADES DE SUPERVISION.

La organización, funciones, competencia y efectividad tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son objeto de análisis en otros artículos de esta publicación. De allí que esta contribución se restrinja solo a postular algunas recomendaciones referidas a la Comisión y relativas a las situaciones de emergencia, sobre todo en lo que se refiere a actividades de

promoción, para aumentar la eficacia de la acción internacional.⁵⁶ La labor de promoción y prevención es esencial en esta materia, dado que los exitos mas importantes de los organos de supervisión han sido detener en algunos casos la continuacion de violaciones masivas y sistematicas de derechos esenciales, habiendo existido, sin embargo, menos condiciones para evitarlas.

Una primera recomendación se refiere a la necesidad de verificar la compatibilidad que debe existir entre las disposiciones de derecho interno y las normas de la Convención relativas a las situaciones de excepción. En función de las amplias facultades del Artículo 41 de la Convención Americana, la Comisión podría preparar estudios sobre esta materia y solicitar i.a. a los gobiernos de los Estados la entrega de las informaciones que estime pertinente. Con el proposito de lograr una mayor sistematización y riqueza de datos, las informaciones que se soliciten deben adoptar la forma de un cuestionario único en que se requiera información detallada de las normas internas vigentes sobre las condiciones necesarias para declarar situaciones de excepción y sus efectos. Ademas de la publicación final de los referidos estudios -- que podrían incluir las respuestas de los gobiernos -- la Comisión tambien podria formular recomendaciones generales o particulares dirigidas a compatibilizar en caso necesario las normas internacionales y nacionales. Asimismo, la Comision podría preparar un documento modelo de legislación que incluyera exhaustivamente las condiciones válidas y los efectos legítimos que las situaciones

de excepción pueden tener en la vigencia de los derechos humanos. Dicho modelo podría prestar funciones de guía a los Estados al constituirse en un instrumento de referencia y comparación.

La necesidad de sistematizar la jurisprudencia que surge de las actividades internacionales de supervisión, como asimismo, de establecer el contenido preciso de las normas de la Convención Americana sobre situaciones de excepción, justificarían la realización de algunos estudios adicionales. De especial importancia en esta materia son: la enumeración de las garantías judiciales no derogables, la lista de derechos absolutos cuya vigencia deriva de otras fuentes que la Convención Americana, las normas aplicables a los derechos colectivos y a los derechos económicos, sociales y culturales.

Frente a la declaración de una situación de excepción en un caso concreto la Comisión podría desarrollar inmediatamente actividades, por la alta probabilidad que existe de que en tal tipo de situaciones se produzcan violaciones a los derechos humanos. Desde luego la Comisión debe desempeñar, en primer lugar, un rol activo en supervigilar que se de un cumplimiento adecuado al deber de notificación de los Estados en caso de situaciones de excepción que establece el Artículo 27 (3) de la Convención. En esta materia la Comisión podría adoptar también un tipo de cuestionario modelo para ser enviado a los Estados inmediatamente declarada una emergencia, con el propósito de asistirlos en preparar la información requerida por el Artículo 27 (3) de la Convención. Con el objeto de tener acceso al nivel

de información mas elevado, la Comisión podría tambien dirigir un cuestionario a organizaciones de carácter no gubernamental. Las informaciones que se obtuvieran de organizaciones no gubernamentales podrían ser enviadas a los gobiernos involucrados provistos de la solicitud que autoriza el Artículo 41, letra d, de la Convención Americana, a saber que a la Comisión le sean proporcionados informes por los Estados sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos. Por otra parte el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA debiera contener un capitulo permanente sobre situaciones de excepción, dando al menos información sobre que países se encuentran bajo estas situaciones, el tiempo de duración, los derechos afectados y las informaciones requeridas y recibidas. Optimamente además, la discusión a tener lugar en la Asamblea General debiera tambien referirse a cada país y no tener simplemente un caracter general.

Considerando que frecuentemente violaciones masivas de derechos humanos se producen inmediatamente de declarada una situacion de excepcion, la Comisión Interamericana debiera comunicarse tambien de modo inmediato con las autoridades locales pertinentes, una vez que hayan sido declaradas tal tipo de situaciones. Además del envío de un modelo de información requerido al que se ha hecho alusión anteriormente, la Comisión debiera supervigilar estrechamente la situación del país. Como las visitas en loco han sido uno de los instrumentos mas efectivos utilizados por la Comisión, negociaciones para realizar tal tipo de visitas debieran iniciarse tan pronto como haya

indicios que lo requieran.

La rica experiencia de la Comisión y Secretaría crean condiciones favorables para desarrollar aun más la acción internacional. Como se señalara al comienzo de este artículo, esa acción, por la debilidad del derecho internacional, no puede garantizar su eficacia. Sin embargo, su fortaleza se encuentra en cuanto refleja e impulsa, tanto la no aceptación de las poblaciones hemisféricas de la violación de sus derechos esenciales, como sus aspiraciones de realización plena.

NOTAS

1. International Commission of Jurists "States of Emergency. Their impact on Human Rights." (1983) pp. 417-424 El presente artículo no se refiere a las declaraciones de situaciones de excepción por catastrofes naturales. Sobre los diferentes causas o motivos para declarar situaciones de excepción ver N. Questiaux: "Study of the implications for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency." doc. UNE/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 July 1982, pp 8-10.
2. Ibid pp. 415-416
3. La mención de los países que han sido objeto de informes permite verificar la hipótesis que se plantea. Desde la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 18 de julio de 1978, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha efectuado informes sobre los siguientes Estados Parte:
 - a) Bolivia (OEA Ser. P AG doc. 1367/81, 27 octubre 1981).
Colombia (OEA/Ser. L/V/II.53 doc. 22, 30 junio 1981).
Guatemala (2 informes) (OEA/Ser. P. AG/CP/doc. 295/81, 14 octubre 1981 y OEA/Ser. L/V/II.61 Doc. 47, 5 octubre 1983).
Haiti (OEA/Ser. L/V/II.46, doc. 66 rev. 1, 13 diciembre 1979).
Nicaragua (2 informes) (OEA, Ser. L/V/II.53, doc. 25, 30 de junio 1981 y OEA/Ser. L/V/II.62, doc. 10, rev. 3, 29 noviembre 1983.)
 - b) Además la Comisión efectuó informes sobre Nicaragua (OEA/Ser. L/V/II.45 doc. 16 rev.1, 17 noviembre 1978) y Panamá (OEA/Ser. L/V/II.44, doc. 38 rev. 1, 22 junio 1978) poco antes que la Convención entrara en vigencia para dichos países. Nicaragua ratificó la Convención el 25 de octubre de 1979 y Panamá el 22 de junio de 1978.
El informe sobre El Salvador, si bien fue publicado después que la Convención Americana entró en vigor, no alcanzó a hacer referencia específica a esta (OEA/Ser. L/V/II.46, doc. 23, rev. 1, 17 noviembre de 1978).
 - c) Desde 1962 la Comisión ha además efectuado los siguientes informes:

Cuba, (7 informes) (OEA/Ser.L/V/II.4, doc. 30,

- 1962; OEA/Ser. L/V/II.13, doc 14, rev. 1965; OEA/Ser. L/V/II.17, doc 4, 1967; OEA/Ser. L/V/II.23, doc. 6, rev. 1, 1970; OEA/Ser. L/V/II.48, doc. 7, 1979 y OEA/Ser. L/V/II.61, doc. 29 rev. 1, 4 octubre 1983).
- República Dominicana, (2 informes) (OEA/Ser. L/V/II. 1 doc. 4, 1963 y OEA/Ser. L/V/II.15, doc. 6 rev, 1966). - Haití, (OEA/Ser. L/V/II.21, doc. 6 rev., 1969). - Argentina, (OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 20, 11 abril 1980). - Chile (3 informes) (OEA/Ser. L/V/II.34, doc. 21, 25 octubre 1974; OEA/Ser. L/V/II.37, doc.19, corr. 1, 28 junio 1976 y OEA/Ser. L/V/II.40, doc. 10, 11 febrero 1977)
 - Uruguay (OEA/Ser. L/V/II.43, doc. 19 corr. 1, 31 enero 1978).
 - Paraguay (OEA/Ser. L/V/II.43, doc. 13, 1978). El
 - Salvador y Honduras, (OEA, Ser. L/V/II.23, doc. 9 rev., 1970).
 - Suriname (OEA/Ser. L/II.61, Doc. 6 Rev. 1, Octubre 5, 1983.
4. Interamerican Commission on Human Rights. Report on the Work Accomplished During its Fifth Session, September 24 to October 26, 1962, Washington, D.C., Pan American Union, 1963 (OEA) /Ser.L/V II5: Doc, 40 pp 19-21.
 5. OEA/Ser. L/V/II 8 No. 6.
 6. Doc. OEA/Ser. L/V /II.9, Doc. 14, 13.4. 1964.
 7. Doc. OEA/Ser. L/V/II.15 Doc. 12, 15 Agosto 1967.
 8. Doc. 7/OEA/Ser. L/V/II.10, 1 Octubre, 1964
 9. OEA/Ser.L/V/II.19 Doc. 32, 16 de marzo de 1968.
 10. OEA Ser. G/IV/C-i-837 Rev. 3
 11. OEA/Ser L/V/II.19 Doc 53 (español), 10 de marzo de 1969. pp. 7-57.
 12. OEA/Ser.G/IV C-i-858 (español) Rev. 3.
 13. OEA/Ser. K/XVI/1.1. Doc 13 (español) 1/22 septiembre 1969.
 14. El artículo 24 se modificó solo en cuanto: en el párrafo 1 del artículo 27 se agregó la expresión peligro público; en el párrafo 2 del artículo 27 se mencionaron los artículos que establecieron derechos no derogables, se expandió la lista de dichos derechos hasta incluir los establecidos en los artículos 6, 9, 17, 18, 19, 20 y 23 y se modificó la mención originaria del proceso regular y de protección en contra de detención

arbitraria por la no derogabilidad de las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos absolutos.

15. Ver supra nota 3.
16. F. Van Hoof. "The Protection of Human Rights and the Impact of Emergency Situations under International Law with Special Reference to the Present Situation in Chile" 10 Human Rights J. (1977) pp 220-226, 233-235.
17. De especial importancia en el desarrollo que se percibe es el informe sobre Nicaragua. Implícitamente Bolivia (1981) y Colombia (1981). Ver también el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980-1981, Doc. OEA/Ser.L/V/II.54, doc.9 rev 1, 16 octubre 1981, pp 114-117. Ver también el informe sobre Suriname, doc. cit. nota 3, pp 22-24 que verifica la incompatibilidad de disposiciones en ese país con el Art. 4 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, pp 22-24.
18. Ver informes supra nota 3, b y c. Ver Daniel O'Donnell "Legitimidad de los Estados de Excepción a la luz de los instrumentos de Derechos Humanos." Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Segunda Reunión Regional del 22 al 26 de agosto de 1983, San José, Costa Rica, pp 51-52.
19. Doc. cit nota 9 p.3
20. Doc. cit nota 5 pp. 20-21
21. Doc. cit nota 8 p 4.
22. Doc. cit nota 5 p. 10.
23. Ver Informe Anual... doc. cit. nota 17 p. 115. Sobre la guerra u otra amenaza internacional de carácter militar y los desórdenes internos contra la seguridad nacional o el orden público, como tipos de emergencia reales, ver Daniel O'Donnell, art. cit. nota 18 pp 1 y S.S.
24. Ver informe sobre Nicaragua, doc cit. nota 3, a, p.122
25. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea utilizan la expresión de "amenaza a la vida de la nación". Sobre este tema ver Daniel O'Donnell "States of Exeption" 21 The Review, Dec. 1978, p 54-55.
26. Doc. cit nota 5 p.4 El pretexto de velar por la "Seguridad del Estado" para justificar restricciones a

los derechos humanos se transformó aún en un problema mayor desde la década de los 60 con la formulación de la doctrina de seguridad nacional que inspirara a diversas dictaduras latinoamericanas bajo las cuales se cometieron violaciones masivas y sistematicas de los derechos humanos. Ver Salvatore Senese "The State of National Security in Uruguay, International Law and the Rights of Peoples to Self-Determination" in Colloquium on the Policy of Institutionalization of the State of Exception and its Rejection by the Uruguayan People. (Geneva 27-28 February 1981). Secretariat International des Juristes pour L'Amnistie en Uruguay. pp 32-36; International Commission of Jurists. Libro citado Nota 1. pp. 416-417.

27. Ver en esta materia, Robert E. Norris & Paula Desio Reiton "The Suspension of Guarantees: A Comparative Analysis of the American Convention on Human Rights and the Constitution of the States Parties" in The American University Law Review, 1980, pp 191-198.
28. Ver infra nota 31.
29. Como se señalara anteriormente, una terminología similar a la del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos es empleada en el Artículo 15 de la Convencion Europea para la Proteccion de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Bajo dicha Convencion se ha precisado el contenido del termino "amenaza a la vida de la nacion," primero en el caso Lawless versus Irlanda, y luego en el reclamo interpuesto por Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia en contra de Grecia. Ver respectivamente: European Court of Human Rights, Series A, Judgements and Decisions (1960) p. 56 y 12 Yearbook of the European Convention "The Greek Case" 1969, p. 72.
30. Doc. OEA/Ser. L/V/II.19 Doc. 18 (Espanol) 4 de abril de 1968. Estudio comparativo entre los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales y los Proyectos de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Relator Dr. C. A. Dunshee de Abranches. Ver tambien el Dictamen de la Comisión Interamericana, Doc. OEA/Ser L/V/IC.19, Doc. 26, 11 abril 1968, pp. 4-5.
31. Ver doc. OEA/Ser.L/V/ II.19, Doc 4 (espanol) Rev.Cov. 18 abril 1968. "Examen Comparado de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobados por las Naciones Unidas (diciembre de 1966), del Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (Cuarta Reunion, 1959) y del Texto de Enmiendas al

Proyecto del CIJ, aprobadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (octubre 1966 y enero 1967)" pp 5-7. En este documento la Secretaría de la Comisión senalo, comentando las diferencias entre el Pacto y el Proyecto del CIJ, que "En segundo lugar, el Artículo 4 del Pacto establece la condicion de que las "situaciones excepcionales" deben ser de naturaleza que "pongan en peligro la vida de la nación." Esta condicion no aparece prevista en el Artículo 19 del Proyecto del CIJ, aunque ambos textos coinciden en el requisito o condicion de que las situaciones excepcionales deben ser "proclamadas oficialmente." De allí que el texto definitivo del CIJ se cambiara.

32. Doc. cit. Nota 8 Ver tambien doc. cit. Nota 9 p 2.
33. Ver Informe sobre Colombia, doc cit. Nota 3,a, p 221
34. Ver Informe sobre Bolivia, doc. cit Nota 3,a, p 22
35. Ver informe sobre Nicaragua, doc. cit. Nota 3,a, pp 121-122.
36. Ver doc cit. Nota 3,b, p 81.
37. Ibid p.32, ver tambien informe sobre Haiti, doc. cit. Nota 3,a, pp 87-113, informe sobre Bolivia doc. cit. nota 3,a, pp 87,113.
38. Doc. cit. Nota 9 pp 2-3
39. Ver informe sobre Nicaragua, 1978, doc. cit. Nota 3,b; p31, Informe sobre Guatemala (1983) doc. cit. Nota 3,a, pp 3-6.
40. Ver informe sobre Nicaragua 1983, doc. cit. Nota 3,a, p 120, e informe sobre Bolivia, doc. cit. nota 3,a, pp 21-22
41. Ver informe sobre Bolivia, doc. cit. Nota 3,a, pp 22,63.
42. Con todo debe tomarse en cuenta que la Comisión Interamericana se ha manifestado dispuesta hasta el momento, a analizar si se encuentran o no presentes las condiciones necesarias para declarar un estado de excepción, aun cuando -- como en el caso de Nicaragua en 1983 -- el Estado Parte respectivo no haya observado los requisitos formales que establece el parrafo 3 del artículo 27. Es posible que la actitud de la Comisión se haya visto influenciada por diferentes factores: en primer lugar, que en el caso de Nicaragua a juicio de la Comisión había claramente una situación de excepción que se comunicó posteriormente (aun cuando despues de los hechos alegados) y que en la convicción de la Comisión

la declaración de una situación de excepción en ese caso particular, al revelar las razones y límites de los propósitos del gobierno, habría evitado la creación de un clima de terror infundado, provocado por un desconocimiento de los efectos que el gobierno perseguía alcanzar. Ver informe sobre Nicaragua (1983), doc. cit. nota 3,a, pp120,129.

43. En su Informe Anual de 1980 -1981, la Comisión Interamericana se refirió a la necesidad de adoptar medidas para evitar abusos respecto a las detenciones sin debido proceso, expulsiones de nacionales, libertad de expresión e información, derechos políticos. Ver doc.cit. nota 17, pp 119, 121, 122, 123, 124.
44. Ver infra nota 55.
45. Sobre garantías judiciales ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos Diez Años de Actividades 1971-1981, (Washington, D.C., 1982), pp 327-329. Además los informes sobre Bolivia, Colombia, Guatemala, Haití, Nicaragua, en doc. cit. nota 3,a, contienen capítulos sobre las garantías judiciales.
46. Informe sobre Nicaragua (1983), doc. cit. nota 3,a, p.126. En este informe la Comisión señala que aún concediéndole al gobierno respectivo un margen de discrecionalidad, la Comisión debe examinar la justificación de las medidas. Esta referencia pareciera indicar correctamente que la disposición a otorgar un margen de discrecionalidad es fruto de concesión y no el resultado de un derecho, y que no obstaculiza el efectuar un análisis independiente por el órgano de supervisión. En otros informes de la Comisión no se hace referencia a "margen de discrecionalidad" y la Comisión igualmente analiza los méritos de las medidas. Ver por ejemplo Informe sobre Guatemala (1983), doc. cit. nota 3,a, capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII, Informe sobre Haití, doc. cit. nota 3,c, capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, Informe sobre Nicaragua (1981), doc. cit. nota 3, capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX. De modo que, afortunadamente, la doctrina del margen de discrecionalidad -- justificadamente criticada por su peligro de consistir en una renuncia a la labor de supervisión internacional -- no ha sido reconocida en el Hemisferio.
47. Robert E. Norris & Paula Desio Reiton, art. cit. nota 27, p. 201.
48. Informe sobre Nicaragua, doc. cit. nota 3,a, pp 125-126.
49. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, libro citado nota 45, pp 323-325; Informe sobre Nicaragua

(1983), doc. cit. nota 3,a, p.124.

50. Ibid pp. 126-127, 140-141, Comision Interamericana de Derechos Humanos, libro citado nota 49 pp 323-325.
51. Informe sobre Nicaragua (1984) doc. cit. nota 3,a, p.125.
52. Sobre el contenido de la prohibición de discriminacion ver Robert E. Norris & Paula Desio Reiton, art. cit. nota 27, p.201.
53. Antonio Gomez Robledo. El Jus Cogens Internacional (estudio histórico crítico), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, (1982) pp 198-204.
54. Ver art. 30 de la Convención, tambien supra nota 41.
55. Ver conclusiones en los Informes sobre Guatemala, Haiti, Nicaragua. doc. cit. nota 3,a.
56. Ver recomendaciones en general sobre supervision en: Joan F. Hartman, Working Paper in the Meeting of a Committee of Experts organized by the International Commission or Jurists, the International Association of Penal Law, the American Association for the International Commission of Jurists, the Urban Morgan Institute of Human Rights and the Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, Siracusa, Sicily, 30 April, 4 May 1984, on Derogation and Limitation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. Working Group I: Article 4 Derogations. pp 31-32, 40-41; International Commission of Jurists, libro citado nota 1 pp 463-464.