

CAPÍTULO V

BALANCE Y RECOMENDACIONES

1. BALANCE SOBRE EL GRADO DE EFICACIA DE LOS ORGANOS Y MECANISMOS INTERNACIONALES DE SUPERVISION EN MATERIA DE ESTADOS DE EXCEPCION

Evaluar el grado de eficacia de la labor de los órganos y mecanismos internacionales de supervisión no es tarea fácil, debido a la gran variedad de procedimientos aplicables y a los diversos resultados alcanzados en los diferentes países de la Región, a lo cual debe agregarse la influencia, mayor o menor, de los factores políticos, económicos, sociales y culturales, tanto internos como internacionales, presentes en cada situación específica.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que toda consideración en torno a esta cuestión ha de tener presente las limitaciones inherentes de los sistemas de protección internacional de derechos humanos, universal y regional americano, los cuales muestran, en la etapa actual, cierta tendencia por los mecanismos de conciliación o de naturaleza política en lugar de soluciones estrictamente jurídicas, unido a una eficacia relativa en cuanto a la aplicación de sanciones en caso de violación de las decisiones adoptadas por los órganos de control.

En términos generales, la labor de los órganos internacionales de protección durante los estados de emergencia ha estado centrada, fundamentalmente, en el análisis de los efectos que estas medidas tienen en relación con la vigencia o violación de los derechos humanos. Por el contrario y sólo excepcionalmente, los diversos mecanismos de control han abordado el estudio de este fenómeno a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. En la mayoría de los casos, la supervisión internacional generalmente se ha limitado a la determinación de las violaciones de los derechos humanos no derogables, extremo respecto del cual los estándares son claros y absolutos. En cambio, el estudio de otras cuestiones claves, como por ejemplo, la gravedad de la crisis o del peligro público; el carácter de las medidas adoptadas para hacerle frente (principios de estricta necesidad, proporcionalidad y temporalidad), y la compatibilidad de estas medidas con otras obligaciones del Derecho Internacional general han merecido poca consideración. Por su parte, escasa atención se ha concedido al examen de este instituto como fenómeno *per se*, a las causas que llevan a su declaración y a las posibles maneras de prevenirlos.

De lo anterior se desprende que la labor de los mecanismos internacionales de supervisión no ha tenido un impacto específico en relación con los estados de excepción en cuanto fenómeno *per se*. En otras palabras,

la evolución de las medidas de emergencia ha ido unida al mejoramiento, empeoramiento o estancamiento de la situación general de los derechos humanos del país en cuestión.

Estas carencias de la supervisión internacional, común tanto al ámbito de la ONU como al regional americano, obedecen en parte a la tradicional tendencia 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.

En cuanto a las principales limitaciones del sistema universal de las Naciones Unidas, cabe recordar ahora aquellas que a nuestro juicio tienen mayor importancia, a saber: i) Las deficiencias —por las diversas causas señaladas oportunamente y a las que remitimos—, inherentes a los mecanismos basados en la presentación de informes periódicos y al de comunicaciones (quejas) individuales; ii) el no empleo, en absoluto, del sistema de comunicaciones (quejas) interestatales; iii) el bajo grado de acatamiento a las decisiones del Comité de Derechos Humanos por parte de los gobiernos encontrados responsables de violar la correcta aplicación del Artículo 4 del Pacto Internacional; y iv) las carencias propias de los procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos, en particular, el uso distorsionado del mecanismo basado en la resolución 1503 y la fuerte presencia de consideraciones de orden político en su seno.

Respecto al sistema regional americano, una de las principales limitaciones en materia de supervisión internacional de estados de excepción radica en el hecho de que hasta el presente, sólo uno de los dos órganos de control previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha supervisado el respeto de los derechos humanos durante la vigencia de estas medidas de emergencia: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El otro órgano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no ha conocido hasta ahora ningún caso contencioso sobre esta delicada cuestión. Su labor en esta materia ha quedado limitada al ejercicio de su función consultiva, campo en el cual ha efectuado un valioso aporte.

Lamentablemente, tampoco se han aprovechado adecuadamente los otros mecanismos internacionales de supervisión disponibles en el sistema interamericano. Así, el procedimiento basado en la presentación de comunicaciones (quejas) de un particular en contra de un Estado Parte (artículo 44 de la Convención Americana), ha tenido escasa aplicación. Por su parte, el procedimiento de comunicaciones (quejas) interestatales (artículo 45 de la Convención Americana) no ha sido empleado en absoluto.

Pero la aceptación de estas limitaciones no debe impedirnos reconocer los avances, relativos pero ciertos, alcanzados por los órganos y mecanismos internacionales de supervisión. La creación de nuevos procedimientos de investigación y supervisión *ad hoc*; el aumento de contactos con las organizaciones no gubernamentales para el suministro de información; la consolidación de una opinión pública internacional, cada vez más activa y sensible sobre esta cuestión; unido al mejoramiento gradual de la situa-

ción general de los derechos humanos en ciertos países y, en otros, la disminución del nivel de violaciones, aunque no en el grado y con la urgencia que sería deseable, constituyen extremos positivos imposibles de desconocer o ignorar.

Creemos, sin embargo, que es indispensable y urgente mejorar la eficacia de la labor de los órganos y mecanismos internacionales de supervisión en esta materia, con el fin de reducir, en la mayor medida de lo posible, no sólo el uso desnaturalizado de los estados de excepción sino además, el nivel de violaciones a los derechos humanos que tienen lugar durante la vigencia de los mismos.

Esta mayor eficacia demanda, necesaria aunque no exclusivamente, un mayor compromiso de parte de los Estados que componen la comunidad internacional en el sentido de vivir a la altura de las responsabilidades que la dignidad y el respeto de los derechos humanos imponen; un mejoramiento, técnico y metodológico, de la labor de los órganos internacionales de supervisión; unido a la adopción y puesta en vigor de una serie de medidas, de *lege lata* y *lege ferenda* las cuales recomendamos en el punto siguiente.

2. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LA SUPERVISION INTERNACIONAL EN MATERIA DE ESTADOS DE EXCEPCION

Las principales medidas de *lege lata* y *lege ferenda* que a nuestro juicio deberían adoptarse en pro de mejorar la eficacia de la protección internacional de los derechos humanos durante la vigencia de los estados de excepción son, entre otras, las siguientes¹:

1. Para la redacción de este capítulo hemos tenido en cuenta, especialmente, los siguientes trabajos: Comisión Internacional de Juristas. *States of Emergency. Their Impact on Human Rights*. Ginebra: Comisión Internacional de Juristas, 1983. N. QUESTIAUX. *Estudio de las consecuencias que para los derechos humanos tienen los recientes acontecimientos relacionados con las situaciones de estado de sitio o de excepción*. Doc. E/CN.4/Sub.2/1982, de 27 de julio de 1982. Erica-Irene DAFS. *Los deberes de toda persona respecto de la Comunidad y las limitaciones de los derechos y libertades humanas según el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Doc. E/CN.4/Sub.2/432/rev. 2. International Law Association. *Seoul Conference (1986)*. Committee on the Enforcement of Human Rights Law. T. BUERGENTHAL, Robert E. NORRIS y Dinah SHELTON. *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*. San José: Juricentro; IIDH, 1984. Claudio GROSSMAN. "Algunas consideraciones sobre el régimen de situaciones de excepción bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En: *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1984. Theodore MERON. "On the inadequate reach of humanitarian and human rights law and the need for a new instrument". *AJIL*. Vol. 77 (1983) 589. Joan HARTMAN. "Working Paper for the Committee of Experts on the Article 4 Derogation Provision". En: *Human Rights Quarterly*. Vol. 7. N° 1. Enrique Pedro HABA.

A. De *Lege Lata*

a. En el seno de las Naciones Unidas

a'. El Comité de Derechos Humanos

I) En cuanto al mecanismo basado en la presentación de informes periódicos

a) Tener acceso a una mayor y más adecuada información, en especial, sobre dos cuestiones fundamentales: i) hasta qué punto la emergencia es de tal gravedad que amenaza la vida de la nación, y ii) hasta qué punto las medidas de emergencia fueron adoptadas en la estricta medida de las exigencias (principio de estricta necesidad y de proporcionalidad)².

Algunos de los métodos que el Comité podría desarrollar en este sentido son:

i. Tanto los informes de los Estados Partes como la información suministrada por los representantes de los Gobiernos durante el intercambio de preguntas y respuestas con los miembros del Comité deberían señalar, específicamente, además de los extremos arriba indicados, el nivel de cumplimiento que el gobierno en cuestión da a los otros requisitos regulados en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³.

En este sentido N. Questiaux ha sugerido que los informes de los gobiernos de los Estados Partes dirigidos al Comité deberían exponer, de manera detallada, los textos de Derecho Interno aplicados relativos al estado de excepción y que éstos deberían ser adjuntados como anexos, siendo accesibles a los investigadores en forma de un fondo documental administrado por la División de Derechos Humanos⁴.

ii. El Comité debería también pronunciarse, unánimemente, en favor de la posibilidad de consultar fuentes externas de información; en especial, los informes elaborados por otros órganos de la ONU tales como los de la Comisión de Derechos Humanos y los de la Subcomisión; al igual que aquéllos preparados por las Agencias especializadas de las Naciones Unidas, en particular los de la Organización Internacional del Trabajo y de la UNESCO.

El Comité debería asimismo tomar en cuenta la información proveniente de los órganos regionales (ej. de la Comisión Interamericana y Europea de Derechos Humanos), aprovechando al mismo tiempo, la información

Tratado Básico de Derechos Humanos. San José: Juricentro; IIDH, 1986. *Estados de Emergencia en la Región Andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1987.

2. International Law Association. *Supra* nota 1. pp. 51 y ss.

3. *Ibid.* p. 51.

4. N. QUESTIAUX. *Supra* nota 1. p. 44. J. HARTMAN. *Supra* nota 1. p. 123.

proveniente de determinadas organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos tanto nacionales como internacionales⁵.

b) Exigir a los Estados Partes, con mayor énfasis, su obligación de presentar los informes en las fechas indicadas, con el fin de evitar los marcados retrasos en que muchos gobiernos incurren.

c) Crear mecanismos regulares para solicitar a los Estados Partes que hayan decidido recurrir a situaciones de excepción su obligación de notificar la entrada en vigor de las medidas de emergencia y, si fuere el caso, presentar informes suplementarios lo más urgente posible⁶.

II En relación con el mecanismo de comunicaciones (quejas) de un particular contra un Estado

El Comité debería dar solución a dos de sus más importantes limitaciones actuales, a saber: i. en materia de determinación de hechos (fact-finding), debido en especial a que todos los alegatos y evidencias son por escrito y que el Comité no realiza visitas *in situ*; y ii. la generalizada falta de acatamiento a sus decisiones por parte de los gobiernos.

Sería también recomendable en este sentido que el Comité contase con un mayor apoyo del Secretario General de la ONU. Una mayor publicidad de las discusiones y decisiones del Comité repercutiría, seguramente, en favor de una mayor eficacia de su labor, en especial, sobre los siguientes extremos: i. para exponer los abusos cometidos a los derechos humanos; ii. para presionar a los gobiernos a un mayor cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 4 del Pacto Internacional y, iii. en favor de un mejor acatamiento a sus decisiones⁷.

b'. La Comisión de Derechos Humanos

Debería estudiarse la conveniencia de que la Comisión de Derechos Humanos creara un "Grupo de Trabajo *ad hoc*" para examinar las situaciones de emergencia *per se* y que éste actuara con toda la celeridad que el caso requiera en aquellos países donde, a raíz de la entrada en vigor de un estado de excepción, se estén cometiendo graves y masivas violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, los Relatores, Enviados o Representantes Especiales de la Comisión de Derechos Humanos deberían dedicar, en sus informes, particular atención, cuando fuere el caso, a la legalidad o ilegalidad de los estados de excepción de acuerdo con las exigencias previstas tanto en los textos constitucionales como en los instrumentos internacionales y a los efectos que estas medidas tienen sobre el goce de los derechos humanos.

5. International Law Association. *Supra* nota 1. p. 53.

6. *Ibid.* p. 11.

7. *Ibid.*

c'. *El Secretario General*

Necesidad de que el Secretario General de la ONU notifique, con la mayor prontitud al Comité, la entrada en vigor de un estado de excepción en un Estado determinado. Sería también recomendable que los poderes del depositario del Pacto Internacional fueran ampliados en el sentido de permitirles estar facultados para solicitar informaciones complementarias y explicaciones que se transmitirían a los Estados Partes y a los órganos especializados, a fin de que estos últimos pudieran pronunciarse con suficientes elementos de juicio⁸.

b. *En el Sistema Regional Americano*

a'. *Sugerencias respecto de la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Debido a que frecuentemente la entrada en vigor de un estado de emergencia suele ir acompañada de violaciones masivas a los derechos humanos, sería recomendable que la Comisión Interamericana llevara a cabo las siguientes acciones:

a) Comunicarse de inmediato con las autoridades del país en cuestión para: i) ofrecer su asistencia; ii) tratar de recabar la mayor información; y iii) vigilar lo más estrechamente posible la evolución de la situación. De ser necesario, por su gravedad, podría considerarse la conveniencia de conseguir autorización para llevar a cabo una visita *in loco*, debido al hecho de que éste ha sido uno de los mecanismos más efectivos empleados por la CIDH⁹.

b) Tanto en sus Informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado —sea Estado Miembro de la OEA y con mayor razón cuando se trate de un Estado Parte de la Convención Americana—, como en sus Informes Anuales, la Comisión debería efectuar un análisis riguroso de los principios, de forma y fondo, que necesariamente deben estar presentes a la hora de declarar un estado de emergencia. En especial, la Comisión debería aprovechar los criterios desarrollados por ella, tanto como los del Comité de la ONU y los de la Comisión y Tribunal Europeos, a la hora de analizar los siguientes extremos: causas para la declaración de un estado de excepción; naturaleza de los derechos suspendidos —si son derogables o no—, exigencia del deber de notificación, proporcionalidad de las medidas, temporalidad de éstas, etc.

Igualmente sería recomendable que la Comisión Interamericana incluyera en sus Informes Anuales, una sección permanente y específica sobre situaciones de excepción, que contuviese una lista de aquellos países que durante ese período han decretado medidas de emergencia, unido al análisis téc-

8. *Supra* nota 5. p. 11.

9. C. GROSSMAN. *Supra* nota 1. pp. 130-131.

nico y riguroso, de las mismas. Esta información debería ser objeto de discusión, en cada período de sesiones de la Asamblea General, país por país y no con carácter general¹⁰.

c) Con el fin de recabar la mayor información disponible, la Comisión debería dar especial importancia al establecimiento de una red de contactos con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, nacionales e internacionales. Esta información, una vez procesada por la CIDH, sería reenviada a los gobiernos en cuestión para que éstos formulen sus observaciones y comentarios.

En cuanto a otras sugerencias de carácter más general, a juicio de Grossman, la Comisión debería:

d) Verificar la compatibilidad que debe existir entre las normas de Derecho Interno y las del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de situaciones de emergencia. Con base en las amplias funciones que le otorga el artículo 41 de la Convención Americana, la CIDH podrá preparar estudios sobre la materia, solicitando a los gobiernos toda la información que estime pertinente.

e) Sistematizar la jurisprudencia que surge de las actividades internacionales de supervisión con el fin de establecer el contenido preciso de las normas de la Convención Americana en materia de situaciones de emergencia¹¹.

b'. *Sugerencias respecto de la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

a) Con base en su función consultiva

La Corte Interamericana ha tenido oportunidad, en sus opiniones consultivas OC-8/87 y OC-9/87, de efectuar un valioso aporte en la consideración de esta materia¹². Sería deseable en este sentido que, ora los Estados Miembros, ora los órganos del Capítulo X de la Carta de la OEA, como por ejemplo, el Comité Jurídico Interamericano, ora la propia Comisión Interamericana, hicieran llegar a la Corte nuevas solicitudes de opiniones consultivas respecto de la interpretación de otras cuestiones de especial interés e importancia en relación con el artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica.

b) Con base en su competencia contenciosa

Sería muy conveniente que la aplicación de los estados de excepción quedase sometido al control jurisdiccional internacional. En este sentido debería propenderse a que la Corte Interamericana, con base en el artículo 62 de la Convención Americana, pueda llegar a ejercer —respecto de

10. *Ibid.* p. 131.

11. *Ibid.* p. 130.

12. Véase Capítulo IV de esta obra. pp. 144-163.

aquellos Estados Partes que han reconocido su competencia—, un pleno control jurisdiccional de los requisitos y condiciones para el dictado y aplicación de los estados de emergencia.

De ahí la importancia de que aumente el número de Estados tanto en materia de ratificación de la Convención Americana como en cuanto al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte ¹³.

c'. *Sugerencias comunes a los órganos de protección del Sistema de Naciones Unidas y del Regional Americano*

Las principales sugerencias en este sentido son:

1) Mejorar los canales de comunicación entre las organizaciones no gubernamentales —nacionales e internacionales—, y los órganos intergubernamentales de protección, tanto respecto de aquellas situaciones que no han sido suficientemente conocidas como en relación al seguimiento de aquellas otras que están siendo objeto de estudio. En especial, mayores contactos con las comisiones nacionales de derechos humanos, preferentemente no gubernamentales, que poseen valiosa información y que no cuentan con facilidades de hacer llegar la misma a las instancias de protección internacional. En este sentido, la práctica desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre Personas Desaparecidas de la ONU podría servir como modelo de referencia a imitar ¹⁴.

2) Mayor y mejor comunicación y coordinación entre los órganos de las organizaciones intergubernamentales, tanto al interior de cada uno de los sistemas —universal y regional— como entre éstos. Sin lugar a dudas, la referencia cruzada de información, por ejemplo entre el Comité, la Comisión y la Subcomisión de Naciones Unidas, como entre éstos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se traduciría en un aprovechamiento más útil y eficaz de la misma ¹⁵.

3) Debería igualmente propenderse a una mayor cooperación y entendimiento entre las organizaciones intergubernamentales y los gobiernos. Ello podría repercutir en favor de una mejor preparación de los informes por parte de los Estados; posibilidad de un mayor cumplimiento de las garantías de forma y fondo a la hora de poner en vigor medidas de emergencia, a la vez que reduciría las imputaciones efectuadas por ciertos paí-

13. De los 33 Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos, 21 son Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a saber Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Suriname. De estos 21 los siguientes 10 países han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay, Venezuela y Suriname.

14. International Law Association. *Supra* nota 1. pp. 48-49 y 53.

15. *Ibid.*

ses de haber sido discriminados, por razones políticas, en la instancia del control internacional ¹⁶.

4) Sería también deseable una cooperación más estrecha, en la medida de lo posible, entre los órganos de supervisión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la actividad que lleva a cabo el Comité Internacional de la Cruz Roja, mediante su protección *ad hoc*, durante las situaciones de disturbios y tensiones internas ¹⁷.

Las actividades de protección y de asistencia del Comité Internacional de la Cruz Roja en las situaciones que no abarca el Derecho Internacional Humanitario, dirigidas, especialmente, a proteger y asistir a los "detenidos políticos" y extendida, en los últimos años, al fenómeno de la tortura y de los detenidos-desaparecidos han contribuido significativamente, a salvar vidas y evitar sufrimientos ¹⁸.

Experiencias como la colaboración entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja durante la crisis de República Dominicana, en 1965, y las invocaciones a respetar las normas esenciales del Derecho Internacional Humanitario, en particular, las garantías contenidas en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, contenidas en ciertos informes de la CIDH y en los del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos para el caso de El Salvador, entre otros, constituyen hechos que deben ser elogiados y estimulados ¹⁹.

16. *Ibid.* p. 53.

17. Véase Resolución AG-Rcs. 825 (XVI-0/86). "Apoyo a las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja", adoptada en el XVI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Guatemala, noviembre de 1986. *Revista del IIDH*. N. 4. Julio-diciembre de 1986. pp. 172-173.

18. Jacques MOREILLON. *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*. Gêneve: Institut Henry-Dunant, Editions L'Age d'Homme, 1973. *El Comité Internacional de la Cruz Roja y los Disturbios y las Tensiones Internas*. Ginebra: CICR, agosto de 1986. International Law Association. *Supra* nota 1. pp. 50-51. "El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Tortura". *Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja*. Diciembre de 1976. Mohamed EL KOUHENE. *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*. Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1986. "Seminario Interamericano sobre Problemas Humanitarios y de Derechos Humanos en casos de Disturbios Internos". CICR. IIDH. Buenos Aires, Argentina. 11-15 de noviembre de 1985. Resumen de los debates a cargo de Sylvie JUNOD. (Edición mimeografiada del CICR). Jean-Marc BORNÉT. *Modalidades de acción del CICR en las situaciones de Disturbios Internos y de Tensiones Internas y sus actividades en América Latina*. "Coloquio sobre la Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana en las situaciones de excepción". México. 16-21 de marzo de 1987. CICR-IIDH. Ginebra, 1989, pp. 80-86. CICR. "Actividades de Protección y de Asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el Derecho Internacional Humanitario", en: Coloquio sobre la... , *op. cit.*, pp. 57-72.

19. *Actividades de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos*. Naciones Unidas. N.Y., 1986. Véase el Capítulo XI. Medidas para Proteger los Derechos Humanos en los conflictos armados. pp. 251-262.

5) En cuanto a los Estados Miembros no partes en los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos sería recomendable que los órganos del sistema de Naciones Unidas y del Regional Americano, concedieran mayor importancia al análisis de las normas del Derecho Interno que regulan las medidas de emergencia, contando también para estos casos con la colaboración —en cuanto al suministro de información y determinación de hechos— de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos²⁰.

Debería asimismo alentarse a estos Estados Miembros a ratificar o adherirse, en el plano universal, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a su Protocolo Facultativo; y en el ámbito Regional Americano, a la Convención Americana; todo ello unido al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²¹.

En suma, como la credibilidad de las organizaciones internacionales depende, en gran parte, de su trabajo, éstas deberían dedicar especial atención, entre otras cuestiones, a las siguientes: mejorar el nivel técnico de sus informes; equidad en el tratamiento de las situaciones de emergencia; neutralidad y apoliticidad de las causas que lleven a estudiar una situación determinada, y preferencia a que el estudio sobre estas cuestiones sea ejecutado por órganos de expertos, elegidos a título individual, o por órganos jurisdiccionales (por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos) y no por aquellas instancias integradas por representantes de gobiernos, en las que suelen estar presentes consideraciones de tipo político. De este modo, procedimientos más técnicos y rigurosos, aplicados de manera uniforme y sistemática, a la vez que traducirse en un trabajo más eficaz y coherente, reducirían en grado apreciable las imputaciones de “doble standard”.

B. De *Lege Ferenda*

La frecuente aplicación de los estados de emergencia, las graves y nefastas consecuencias que éstos tienen para la vigencia de los derechos humanos, la generalizada negación a la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario, el limitado número de ratificaciones de ciertos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, y el abuso en que los gobiernos suelen incurrir al emplear estas medidas de excepción o emergencia, han venido creando conciencia, en diversos sectores, sobre la conveniencia de adoptar medidas de *lege ferenda* que contribuyan a dotar de mayor eficacia a los órganos de supervisión internacional. Entre las principales, cabe destacar las siguientes:

20. Comisión Internacional de Juristas. *State of Emergency. Their impact on Human Rights*. *Supra* nota 1. p. 464.

21. *Ibid.*

- i. Reformas al artículo 4 del Pacto Internacional o al artículo 27 de la Convención Americana, con base en lo dispuesto en los artículos 51 y 76 del Pacto y de la Convención respectivamente²².
- ii. Posibilidad de adoptar un Protocolo adicional sobre situaciones de emergencia, en los términos del artículo 77 de la Convención Americana²³.
- iii. La adopción de una Declaración o Convención sobre la vigencia de los derechos humanos durante las situaciones de disturbios y tensiones internas.

De las tres, la que mayor interés ha despertado en la doctrina, es la última. Así, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) viene desde tiempo atrás, analizando la oportunidad y conveniencia de adoptar una Declaración de los derechos fundamentales de la persona humana en período de disturbios y tensiones internas²⁴. Fracasada esta iniciativa en 1971, la

22. El artículo 51 del Pacto Internacional dice:

"1. Todo Estado Parte en el presente Pacto, podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndole que le notifiquen si desean que se convoque a una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado".

Por su parte, el artículo 76 de la Convención Americana, expresa:

"1. Cualquier Estado Parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención.

2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Partes de esta Convención. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación".

23. El artículo 77 de la Convención Americana dispone:

1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado Parte y la Comisión podrá someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.

2. Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo.

24. Hans-Peter GASSER. *Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Propuesta para una Declaración sobre los derechos y los*

idea resurgió en 1983, oportunidad en que el Comité Internacional incluyó en su programa de trabajo el estudio de los problemas planteados por la protección de las víctimas de disturbios y tensiones interiores. Entre 1984 y 1986, el CICR llevó a cabo varias reuniones con expertos y representantes de gobiernos sobre la conveniencia de someter a la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra, en 1986, para su aprobación, una Declaración sobre la materia. Sin embargo, diversas razones llevaron al Comité Internacional a abstenerse nuevamente de presentar el citado proyecto de Declaración²⁵. Pese a ello, el CICR, continúa dedicando al tema una destacada atención²⁶.

En la doctrina, uno de los autores que más se ha pronunciado en favor de la aprobación de una declaración de esta naturaleza es T. Meron, quien en varios artículos ha insistido en la conveniencia de adoptar una "Humanitarian Declaration on Internal Strife"²⁷. H. P. Gasser, por su parte, publicó, a principios de 1988, en la Revista Internacional de la Cruz Roja, un proyecto de "Código de conducta para los casos de disturbios y tensiones interiores"²⁸.

A su vez, la International Law Association (ILA) adoptó, en 1984, "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of

deberes fundamentales de la persona. Documento presentado al Seminario sobre "La Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana en las Situaciones de Excepción", organizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. México D.F., 16-20 de marzo de 1987. (Edición mimeografiada). Del mismo autor. *Código de conducta para los casos de disturbios y tensiones interiores*, en: "Coloquio sobre la Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana en las situaciones de Excepción". CICR-IIDH. Ginebra, 1989. Anexo I. pp. 87-92.

25. Según Hans-Peter GASSER, las causas que llevaron al CICR a no presentar, durante la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, el proyecto de Declaración, fueron las siguientes: "Muchos temían, efectivamente, que tal procedimiento originase, ineluctablemente, reacciones muy negativas, en especial de países del Tercer Mundo. Una aprobación por consenso en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sería, así, poco probable. Quedaba claro que habría sido necesario lanzarse en un difícil proceso de negociación del que nadie podría entrever el resultado final. Además, surgió el peligro real de que la oposición contra el proyecto perjudicase a las actividades del CICR en favor de los detenidos políticos. Dicho claramente: es de temer que Gobiernos opuestos a la idea de una declaración se 'venguen' negándose a dar al CICR autorización para visitar a detenidos políticos. Ante tales perspectivas, el CICR renunció a proseguir el proyecto". *Ibid.* p. 13.

26. *Infra*. nota 30.

27. Theodor MERON. "On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument". *American Journal of International Law (AJIL)* 77:589. (1983). Del mismo autor: "Towards a Humanitarian Declaration on International Strife". *AJIL* 78:859 (1986). *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*. Hersch Lauterpacht Memorial Lectures. Cambridge: Grotius Publications, 1987.

28. Hans-Peter GASSER. "Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Propuesta de un Código de Conducta". *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Enero-febrero de 1988. pp. 38-60.

Emergency" dividida en tres secciones: i) declaración, duración y control de los estados de emergencia; ii) principios generales sobre los poderes de emergencia y la protección de los individuos y, iii) derechos y garantías no derogables²⁹.

A nuestro juicio, y sin desconocer los fuertes obstáculos presentes, ni las dudas que actualmente subsisten sobre varios extremos —tales como: la naturaleza del instrumento (Declaración, Pacto, Resolución); su contenido; su finalidad; dentro de qué foro (en el ámbito de los Derechos Humanos o en el del Derecho Internacional Humanitario)—, nos pronunciamos en favor de continuar los esfuerzos tendentes a la adopción ora de un Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ora de un instrumento específico sobre esta materia, que en una primera etapa cumpla con una triple función; i) fortalezca las garantías judiciales de protección a los derechos humanos; ii) aporte elementos para resolver los problemas humanitarios que surjan de estas situaciones; y iii) permita crear una fuerte corriente de opinión favorable a la necesidad e importancia de respetar, durante estas situaciones, un "mínimo básico de humanidad"³⁰.

C. Otras sugerencias de carácter general

1. Convendría fomentar la organización de seminarios y coloquios que permitiesen confrontar las diversas experiencias de los países que han proclamado y luego suspendido el estado de excepción, a fin de hallar en común, las vías más apropiadas para poner remedio a situaciones semejantes³¹.

29. "The Paris Minimum Standards Human Rights Norms in a State of Emergency". *American Journal of International Law*. 79 (4); 1072-1081, octubre 1985.

30. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha venido participando activamente, en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, en la realización, dentro del ámbito Regional Americano de diversos seminarios tendentes a analizar la conveniencia de adoptar una Declaración específica sobre el fenómeno de los disturbios interiores y las tensiones internas. En este sentido cabe destacar el celebrado por el CICR y el IIDH sobre "Problemas Humanitarios y de Derechos Humanos en casos de Disturbios Internos" en Buenos Aires, Argentina, del 11 al 15 de noviembre de 1985, y el más reciente, en México, sobre "La Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana en Situaciones de Excepción", del 16 al 20 de marzo de 1987.

31. Cabe destacar en este sentido la realización, en los últimos años, del Coloquio "Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights", celebrado en Siracusa, en 1984. Especial mención merecen también los siguientes Seminarios: "Los Estados de Excepción en el Cono Sur", organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el IELSUR y la Universidad de Montevideo, Uruguay, en agosto de 1985. "Los Estados de Emergencia en la Región Andina", organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión Andina de Juristas. Lima, Perú, en agosto de 1986. Véanse además, los Seminarios celebrados por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en *Supra* nota 30.

2. Deberían también llevarse a cabo cursos de promoción y capacitación, en especial para abogados y miembros de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que versen sobre los mecanismos a su alcance para hacer frente a las violaciones de derechos humanos durante los estados de emergencia³².

3. Igualmente, deberían impartirse cursos a funcionarios de los gobiernos, en especial del Poder Judicial y de los Ministerios de Relaciones Exteriores, sensibilizando a los primeros acerca del papel fundamental que la Justicia debe jugar durante estas situaciones; y asistiendo a los segundos, sobre la mejor manera de preparar los informes y de cumplir con los compromisos internacionales que obligan al país³³.

32. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos viene llevando a cabo, en este sentido, una intensa labor de promoción y educación en favor de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de los Colegios de Abogados de Centro América.

33. Dentro del ámbito Regional Americano, un Seminario de este tipo, organizado por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con la participación de expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos tuvo lugar en La Paz, Bolivia, en mayo de 1986. Un segundo Seminario de esta naturaleza, dirigido a funcionarios de gobiernos de los países de América Central y del Caribe de habla hispana, organizado por el Centro de Derechos Humanos de la ONU, el ILANUD y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos se llevó a cabo en San José, Costa Rica, en noviembre de 1987. El tercero de estos seminarios tuvo lugar en Brasilia, Brasil, a principios de diciembre de 1989 el cual fue organizado por el Instituto Rio Branco y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.