

Las cláusulas de seguridad nacional en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Vanessa Peidro

Las cláusulas de seguridad nacional aparecen en multitud de tratados de derecho internacional. Los Estados se han reservado las materias de seguridad ya que se trata de un ámbito especialmente sensible y que concierne directamente su soberanía. Este artículo trata el tema de las cláusulas de seguridad nacional en el ámbito de los derechos humanos, y más concretamente en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. El desarrollo de la jurisprudencia de derechos humanos a nivel interamericano tiene características distintas respecto a otros ámbitos del derecho internacional. Este artículo trata de encontrar los principios a través de los cuales las cláusulas de seguridad van a ser interpretadas en este ámbito. Estos principios demuestran la existencia de criterios de interpretación objetivos que excluyen una aplicación meramente política y subjetiva del Estado, hecho que constituye toda una revolución en derecho internacional.

A. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL CONTEXTO AMERICANO

El concepto de seguridad nacional en el contexto de la Declaración Americana de los Derechos y

Deberes del Hombre¹ y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos² (1969) adquiere un carácter singular dado el pasado tumultuoso de algunos de los Estados miembros. La Corte Interamericana de Derechos Humanos encargada

¹ Aprobada en la Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, Resolución XXX.

² Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

de controlar la aplicación y el respeto de la Convención, en relación con las cláusulas de suspensión en los estados de emergencia, ha afirmado que:

“[E]l tema planteado en la consulta formulada por el Gobierno se vincula con una situación jurídica, histórica y política precisa, ya que el problema de los estados de excepción o de emergencia, de los derechos humanos en esas situaciones y de las garantías judiciales indispensables en tales momentos, es un asunto crítico en la materia de los derechos humanos en América”³.

Sin duda la Corte se refiere aquí a las diferentes medidas que algunos Estados del continente tomaron en los años '80 en particular y que fueron constantemente denunciadas por la Comisión Interameri-

cana de Derechos Humanos. Algunos países aplicaron medidas que limitaban excesivamente los derechos humanos y que estaban justificadas por la defensa de la seguridad nacional. Se criminalizaron actividades que podían calificarse de “contrarias a la paz y a la seguridad del Estado”⁴ con los consecuentes abusos que esto podía conllevar; y la lucha contra el terrorismo en general justificó dentro de los Estados numerosas medidas de suspensión de los derechos que eran desproporcionadas para la Comisión⁵.

El argumento de la lucha contra el terrorismo justificó medidas excesivas de suspensión de derechos.

La Corte considera que no le es posible hacer abstracción de los abusos cometidos en el pasado⁶. Y es precisamen-

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*), opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, n° 9, párr. 17. Algunos autores han destacado que la seguridad nacional ha constituido una excusa que los Estados han invocado en el pasado para excusarse de las violaciones de derechos humanos: ver en este sentido, Krsticevic V.; Vivanco J. M.; Méndez J. E., Porter D. “The Inter-American System of Human Rights Protection: Freedom of Expression, ‘National Security Doctrines’ and the Transition to Elected Governments”, en: Coliver Sédeal, *Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, La Haya/Boston/Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p. 161; ver también respecto a los estados de emergencia la misma opinión de Gros Espiel, H. *La Convención americana y la Convención europea de derechos humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 122.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua*, OEA/Ser. L/V/II.45, doc. 16 rev. 1, 17 de noviembre de 1979.

⁵ Ver en este sentido los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, OEA/Ser. L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 17, 27 de septiembre de 1985; *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser. L/V/II.71, doc. 19 rev. 1, 28 de septiembre de 1987.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías* (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*), opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, Serie A, n° 8, párr. 20.

te este contexto político-histórico el que la Corte tiene en cuenta a la hora de interpretar las cláusulas de restricción y de derogación, entre las cuales se encuentran las cláusulas de seguridad nacional.

amenace la independencia o seguridad del Estado”⁸. La Corte reconoce que está fuera de toda duda que todo Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su seguridad⁹.

B. LAS CLÁUSULAS DE SUSPENSIÓN Y DE RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS EN LA CONVENCIÓN

La Convención Americana de Derechos Humanos establece diversos mecanismos a través de los cuales los Estados pueden tomar las medidas necesarias para proteger su seguridad. Algunos artículos establecen cláusulas de restricción del ejercicio de algunos derechos y libertades⁷. Existe también la posibilidad de establecer medidas que permitan suspender temporalmente las obligaciones que derivan del tratado “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que

Las medidas que puede adoptar un Estado para proteger su seguridad no son ilimitadas.

Ahora bien, las medidas que un Estado puede tomar para proteger su seguridad no son ilimitadas. Los mismos artículos que establecen las cláusulas de restricción y de suspensión establecen claros límites¹⁰. La Corte no ha dudado en recordar que por muy graves que puedan ser determinadas acciones, “no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos”¹¹. Así pues, “ninguna

⁷ Artículo 12, párrafo 3, sobre la Libertad de Conciencia y Religión; artículo 13, párrafo 2 b), sobre la Libertad de Pensamiento y Expresión; artículo 15 sobre el Derecho de Reunión; artículo 16, párrafo 2, sobre el Derecho de Asociación; y artículo 22, párrafo 3, sobre el Derecho de Circulación y de Residencia.

⁸ Artículo 27 de la Convención.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988,

¹⁰ Las cláusulas de limitación mencionadas incluyen la obligación de que las medidas restrictivas sean prescritas por la ley y que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional. En cuanto a las medidas de suspensión, el artículo 27 establece que las medidas deben ser tomadas por un tiempo estrictamente limitado por la exigencia de la situación y siempre y cuando ellas 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. El artículo 27 establece, además, que ciertos derechos no pueden ser nunca suspendidos: Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica, Derecho a la Vida, Derecho a la Integridad Personal, Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre, Principio de Legalidad y de Retroactividad, Libertad de Conciencia y de Religión, Protección a la Familia, Derecho al Nombre, Derechos del Niño, Derecho a la Nacionalidad, Derechos Políticos, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez*, párr. 154.

actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”¹².

La Corte ha repetido en reiteradas ocasiones que el ejercicio de la función pública tiene unos límites claramente establecidos que derivan precisamente del hecho de que los derechos humanos son atributos de la dignidad humana y, por lo tanto, superiores al poder del Estado¹³.

El concepto de seguridad nacional es subjetivo y eminentemente político.

El derecho internacional y el sistema interamericano de derechos humanos reconocen, por lo tanto, el derecho inherente de todo Estado a proteger su seguridad nacional. Sin embargo, la dificultad radica en el tenue equilibrio existente entre ese derecho, por una parte, y la obligación de no tomar medidas que socaven la dignidad humana, por otra. Las medidas atentatorias de la dignidad humana no serían otras que las que se consideren ilegítimas o desproporcionadas.

C. LA INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Los principios interpretativos

El concepto de seguridad nacional no está definido ni en la Declaración ni en la Convención de Derechos Humanos. Tampoco la Comisión o la Corte se han encargado de tan difícil labor. Sin embargo, esto no debería sorprendernos puesto que sólo el Estado en cuestión está en condición de saber cuándo su seguridad se encuentra en juego y qué medidas son necesarias para protegerla. Toda afirmación contraria podría ser interpretada por el Estado afectado como una interferencia en sus asuntos internos¹⁴.

Algunos estudiosos han pretendido limitar el uso de este concepto a las situaciones en que se adoptan medidas con el propósito de garantizar la integridad territorial y la independencia nacional frente a una amenaza externa¹⁵. Sin embargo, esta definición nos parece demasiado limitada, ya que tanto la experiencia en América

¹² *Ibidem*.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A nº 6, párr. 21; caso *Velásquez Rodríguez*, párr. 165.

¹⁴ El derecho internacional consuetudinario protege el derecho legítimo de todo Estado a la no ingerencia en sus asuntos internos: ver Tribunal Internacional de Justicia, caso *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra este*, sentencia del 27 de junio de 1986, párr. 205. Este derecho se consagra en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁵ DAES, I., “Study of the individual’s duties to the community and the limitations on human rights and freedoms under article 29 of the Universal Declaration of Human Rights”, Doc. de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/432/Add.6, párr. 1496.

Latina en décadas anteriores¹⁶ como el estado del mundo actual, demuestran que este concepto es utilizado por los Estados para incluir amenazas terroristas que provienen también del interior o de entes no estatales.

El concepto de seguridad nacional es, por lo tanto, subjetivo y eminentemente político. La inclusión de cláusulas de seguridad en los tratados busca precisamente dejar ese ámbito bajo el control único de ese Estado y fuera de todo escrutinio externo¹⁷. Se trata de una parte de la soberanía de los Estados que no están dispuestos a ceder.

Sin embargo, si bien los Estados gozan de total libertad a la hora de definir su seguridad nacional, la aplicación de estas cláusulas no puede ser ilimitada ya que de

lo contrario se pondría en entredicho el respeto de las obligaciones internacionales. No hay que olvidar que este concepto es demasiado ambiguo y puede abarcar un sinnúmero de situaciones, hecho que pondría en peligro el respeto de la Convención.

Estas cláusulas deben ser interpretadas teniendo en cuenta los principios de interpretación de los tratados que se encuentran en la Convención de Viena de 1969¹⁸ y los criterios generales establecidos en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El primer principio interpretativo de la Convención de Viena es ese que tiene en cuenta “el sentido corriente que haya que atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y su fin”¹⁹. El sentido corriente de

¹⁶ Según Faúndez-Ledesma, H., este es el sentido que se daba a la tan citada “doctrina de seguridad nacional” que se empleó en América Latina (“La protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia”, en: Buergethal, T. *Contemporary issues in International Law. Essays in honor of Louis B. Sohn*, Colonia/Estrasburgo/Arlington, N. P. Engel Publisher, 1984, pp. 104-105.

¹⁷ Existe sin embargo una cierta cooperación entre los Estados en el campo de la seguridad nacional. Así, por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, los Estados se han esforzado en establecer mecanismos internacionales para hacer frente a este fenómeno. Esto se ha traducido en la elaboración de convenciones internacionales que buscan reforzar las medidas de cooperación y que, en cierto grado, tratan de buscar una noción común al delito de terrorismo. Sin embargo, a pesar de estos puntos de encuentro, nada obliga a un Estado a aceptar una sola definición de lo que constituye su seguridad nacional. En el contexto de la Organización de Estados Americanos, ver la *Convención Interamericana contra el Terrorismo* del 6 de marzo del 2002.

¹⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo del 1969, 1155 RTNU 331, 81 ILM 679. Ver en este sentido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las *Restricciones a la pena de muerte (Arts. 4[2] y 4[4] de la Convención Americana de Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre del 1983, Serie A n°3, párr. 48; caso de la *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención americana sobre derechos humanos)*, opinión consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, Serie A, n° 7, párr. 21.

¹⁹ Artículo 31 (1) de la Convención de Viena. Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n° 1, párr. 30; Caso *Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, n° 2, párr. 35; Caso *Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, n° 3, párr. 33.

los términos del tratado no nos esclarece la ardua tarea de interpretar las cláusulas de seguridad nacional. Como ya hemos mencionado, no existe en el tratado una definición única de seguridad nacional.

La CIDH reconoce que no existe un concepto único de orden público o de bien común.

La Corte no ha definido hasta el momento el concepto de seguridad nacional. Sin embargo, se ha pronunciado sobre otras cláusulas de restricción y sobre el sentido que debe atribuirse a estas. La Corte se ha referido a los conceptos de “orden público” y de “bien común”. En el caso sobre la *Colegiación obligatoria de periodistas*²⁰ la Corte trata de definir estas cláusulas. Sin embargo, termina por reconocer “que escapa a la Corte la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de orden público y de bien común”²¹. Nos parece pues, que si la Corte reconoce que no existe un concepto único de orden público o de bien común, menos aún podrá pronunciarse de forma contundente sobre el concepto de seguri-

dad nacional, un concepto tan político y que toca de forma tan directa el ámbito de soberanía del cual los Estados son tan celosos.

Si bien la interpretación literal no nos puede ser de ayuda, el artículo 31 (1) de la Convención de Viena establece que también hay que tener en cuenta el objeto y el fin del tratado. La Corte ha establecido un sistema de interpretación que favorece el objeto y fin de este tratado, que es la protección del individuo²². Este sistema de interpretación se explicaría por el hecho de que la Convención Americana de Derechos Humanos no es un tratado multilateral de tipo tradicional, caracterizado por la reciprocidad de los derechos y obligaciones entre los Estados miembros²³. Así pues, la interpretación de las disposiciones de la Convención debe tener en cuenta que el objeto y fin de este tratado es la protección de los derechos de la persona.

2. La interpretación restrictiva de las cláusulas

Los artículos 29, 30 y 32 establecen algunos criterios de interpretación de las

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, n° 5.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 67.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, opinión consultiva, Serie A, n° G 101/81, párr. 16.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del *Efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre del 1982, Serie A, n° 2, párr. 29; ver también el caso de *Las Restricciones a la pena de muerte* (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana de Derechos Humanos), opinión consultiva OC-3/83, del 8 de septiembre del 1983, Serie A, n° 3, párr. 50.

cláusulas de restricción de los derechos de la Convención.

El artículo 29 se refiere a criterios generales de interpretación de las cláusulas de restricción. Según lo establecido en este artículo, ninguna disposición de la Convención debe ser interpretada en el sentido de permitir “a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”²⁴.

El artículo 30, por su parte, establece el principio según el cual las restricciones deben ser incluidas en leyes que tengan un interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Este artículo, sin embargo, no se podrá interpretar de forma tan amplia que se pueda deducir restricciones implícitas, que no han sido incluidas en la Convención. Por el contrario, el artículo 30 impone una condición adicional para que las restricciones sean legítimas²⁵.

El artículo 32, párrafo 2, establece que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

La Comisión y la Corte se han pronunciado de forma general sobre las

cláusulas de restricción y de derogación. La Comisión ha afirmado que las cláusulas de restricción deben estar claramente establecidas de manera de limitar las interpretaciones abusivas²⁶.

Las cláusulas de seguridad nacional de la Convención Americana de Derechos Humanos dejan amplio margen de decisión a los Estados.

Si bien la Corte nunca se ha pronunciado sobre la aplicación de una cláusula de seguridad nacional, sí lo ha hecho respecto de otras cláusulas de limitación. Así pues, respecto de las nociones de “bien común” y de “orden público”, la Corte sostiene que:

“[D]ebe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el ‘orden público’ o el ‘bien común’ como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las ‘justas exigencias’ de ‘una sociedad democrática

²⁴ Artículo 29, letra a).

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A, n° 6, párr. 17.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 25, 30 de junio de 1981; *Informe anual de 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, párr. 57.

ca' que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención"²⁷.

Por otra parte, la Corte también ha limitado el ámbito de aplicación del artículo 32, párrafo 2. Según la Corte, las causas de restricción general que aparecen en este artículo no son aplicables de forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege. Todo lo contrario, este artículo opera únicamente en los casos en que la Convención no ha establecido causas específicas que permiten restricciones legítimas del derecho²⁸.

La CIDH valora la aplicación de la libertad de expresión por su papel en una sociedad democrática.

Las cláusulas relativas a la seguridad nacional deberán ser también interpretadas de forma restringida, de forma que el objeto de la Convención, la protección de los derechos humanos, sea preservado. Sin embargo, la dificultad radica en que las cláusulas de seguridad nacional, por

su propia naturaleza, dejan un amplio margen de decisión a los Estados²⁹.

La Comisión Interamericana sí se ha pronunciado sobre algunas medidas tomadas por los Estados miembros en defensa de la seguridad nacional. En los años ochenta, la Comisión se pronunció en diversas ocasiones sobre las medidas tomadas por algunos regímenes dictatoriales. En más de una ocasión denunció que las medidas de restricción y de suspensión de los derechos eran excesivas³⁰. El sistema interamericano de derechos humanos ha jugado un papel muy importante en la defensa de los derechos humanos en los regímenes totalitarios³¹.

3. La interpretación extensiva de los derechos humanos

No sólo las cláusulas de seguridad nacional deberían ser interpretadas de forma restrictiva; la interpretación teleológica que la Corte favorece implica que se dé el contenido lo más amplio posible a los derechos que contempla la Convención.

La interpretación que la Corte aplica

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 67.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 65.

²⁹ Ver por ejemplo el caso ante la Corte Europea de Derechos Humanos, *Zana c. Turquía*, sentencia de 25 de noviembre de 1997, tomo 1997-VII, párr. 55. Ver también la opinión de Davison, S. *The Inter-American Human Rights System*, Aldershot/Brookfield /Singapore/Sydney, Dartmouth, 1997, p. 309.

³⁰ Ver sección A de este artículo.

³¹ Krsticevic, V., (1999), p. 163; Fitzpatrick, J., "Status of emergency in the Inter-American Human Rights System", en: Harris D. J., Livingstone, S., *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 378.

de los derechos de la Convención favorece una aplicación extensiva del contenido de éstos derechos³², en particular de aquellos que son necesarios para el buen funcionamiento de una sociedad democrática.

El Estado debe probar que las medidas sean el medio más efectivo para proteger la seguridad y menos restrictivo para los derechos humanos.

Así pues, el artículo 13, párrafo 2, de la Convención establece cláusulas de restricción a la libertad de expresión. Este artículo permite limitar el ejercicio de la libertad de expresión cuando sea necesario por razones de seguridad nacional. Lo que nos parece interesante, a este respecto, es que la Corte Interamericana valora de forma muy extensa la aplicación de la libertad de expresión debido a la función tan importante que dicho derecho ejerce en el funcionamiento de una sociedad democrática. La Corte se ha expresado en los siguientes términos sobre esta cuestión:

“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”³³.

Cabe señalar que, a diferencia de otros tratados de derechos humanos, la Convención Americana no hace referencia expresa a la exigencia de que la restricción al derecho sea necesaria para la sociedad democrática³⁴. Sin embargo, la Corte ha señalado que las cláusulas de restricción de la Convención deben ser interpretadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención. Este artículo, en su letra c), menciona expresamente la prohibición de que las disposi-

³² Según la jurisprudencia de la Corte, los términos en los que algunos derechos han sido redactados son incluso más amplios que en otros tratados de derechos humanos como la Convención Europea de Derechos Humanos o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Eso implicaría que las garantías de la Convención americana estarían diseñadas para ser más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a estos derechos (Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, n° 5, párr. 50).

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 70.

³⁴ Así pues, el artículo 10, párrafo 2, de la Convención Europea de Derechos Humanos, referente a la libertad de expresión, establece que “el ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional [...]”.

ciones de la Convención sean interpretadas de forma que se pueda “excluir otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

La Corte deduce de lo anterior que:

“Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”³⁵.

La Comisión, por su parte, se ha referido también al artículo 32 de la Convención, que se refiere a que los derechos de cada uno están limitados “por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. La Comisión ha ido más allá y ha afirmado que la libre expresión dentro del debate político genera necesariamente discursos críticos e incluso ofensivos contra las personas que ocupen cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. Este tipo de discursos, sin embargo, son necesarios dentro de una sociedad democráti-

ca, pues forman parte del debate político abierto. Por consiguiente, un Estado no puede establecer límites a estas libertades pues son garantías necesarias para la democracia³⁶.

Los discursos críticos forman parte del debate político abierto.

No sólo se han interpretado los derechos de forma extensiva. Una misma manifestación de este hecho se ha plasmado en el hecho de que la Corte se ha mostrado muy favorable a una interpretación de las cláusulas de restricción que favorezca los derechos protegidos por la Convención. En su jurisprudencia reconoce que este concepto puede abarcar las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones, lo cual puede llevar a tomar medidas restrictivas de algunos derechos³⁷. Sin embargo, la Corte afirma que este mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garantice la mayor circulación posible de ideas, de noticias y de opiniones. Así pues, la Corte considera que la libertad de expresión forma parte del orden público de una democracia³⁸. Se trata pues de dar

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 44.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de 1994*, Capítulo V, Informe sobre la compatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 64.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de *La colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 69.

un pequeño matiz al contenido de las cláusulas de restricción de forma que no sea legítimo únicamente defender cualquier orden público, sino que en contexto de la Convención se trate de defender el “orden público democrático”.

Cabe preguntarse qué respondería la Comisión o la Corte si la restricción se hiciera para proteger la seguridad nacional. La Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido claramente que las cláusulas de seguridad nacional no pueden prevalecer sobre la libertad de expresión, en particular cuando esta se enmarca dentro del debate político normal³⁹. De lo dicho anteriormente, parece deducirse que la Corte se inclinaría por una interpretación que favorezca la libertad de expresión, incluso ante una medida que pretendiera la protección de la seguridad nacional. De lo contrario, no sería consecuente con su propia jurisprudencia, que tiene en cuenta el valor de un derecho para la democracia. El derecho de expresar las ideas en el debate político y de criticar el gobierno en curso constituye el fundamento mismo de la democracia.

El derecho de expresar las ideas y criticar al gobierno en curso es el fundamento mismo de la democracia.

Esta misma jurisprudencia podrá aplicarse respecto de otros derechos que son

necesarios para el funcionamiento de la democracia, como son la libertad de asociación, el derecho de reunión, así como los derechos políticos que contempla el artículo 23 de la Convención.

Hemos visto que la interpretación literal de los términos “seguridad nacional” no puede indicarnos una definición, ni establecer los límites claros que los Estados deben respetar. Al contrario, estos términos son definidos por cada Estado de forma particular y la Corte deja amplio margen a éstos para definir las medidas de seguridad que estimen necesarias.

La interpretación teleológica que tiene en cuenta el objeto y el fin del tratado nos marca únicamente criterios que deben guiar la interpretación de las cláusulas de seguridad nacional. Estas cláusulas deben ser interpretadas de forma restrictiva y se debe dar el contenido más amplio posible a los derechos de la Convención, en particular a aquellos que son necesarios para el buen funcionamiento de la democracia. Ahora bien, el control que la Corte podrá ejercer sobre las cláusulas de seguridad nacional se basa en las condiciones objetivas que aparecen en las cláusulas de restricción o de suspensión que aparecen en la Convención. Estas condiciones permiten a la Corte establecer límites claros y ejercer un control posterior a la aplicación de las medidas estatales que pretenden proteger la seguridad del Estado.

³⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Wingrove c. Reino Unido*, sentencia del 25 de noviembre de 1996, tomo 1996-V, párr. 58; caso *Sürek c. Turquía* (nº 1), sentencia del 8 de julio de 1999, tomo 1999-IV, párr. 61; caso *Sener c. Turquía*, sentencia del 10 de julio de 2000, párr. 40.

D. LOS LÍMITES OBJETIVOS A LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Los Estados pueden establecer medidas de restricción por motivos de seguridad nacional siempre y cuando las condiciones de la aplicación de estas estén previamente establecidas en leyes. En la jurisprudencia de Estrasburgo aparece un concepto que es el del “margen de apreciación” de los Estados, que ha permitido a la Corte Europea dejar a los Estados la discreción de tomar medidas protectoras de sus intereses legítimos siempre y cuando no excedan ciertos límites⁴⁰. La Corte Interamericana no ha utilizado los términos exactos de “margen de apreciación”, pero la misma idea se encuentra implícita en su jurisprudencia. En ella se afirma que la ley que regula las condiciones para el ejercicio de los derechos puede “variar de un Estado a otro, dentro de ciertos límites razonables y en el marco de los conceptos afirmados por la Corte”⁴¹.

La naturaleza misma del concepto de

seguridad nacional implica que se deje un mayor margen de discreción a los Estados para decidir cuáles son las medidas que más les convienen. Sin embargo, aunque este es muy amplio, no puede ser ilimitado⁴². Se necesita un cierto control posterior.

Aunque los Estados tienen amplio margen para decidir las medidas que más les convienen, se requiere un control posterior.

Lo único que puede servirnos de guía son los criterios establecidos en las cláusulas de limitación y de suspensión, que permiten ejercer cierto grado de control posterior a la aplicación de las medidas en cuestión. En el caso de las cláusulas de suspensión, estas condiciones están claramente establecidas en el artículo 27 de la Convención. Los Estados pueden tomar medidas excepcionales de suspensión de las obligaciones del tratado solamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace

⁴⁰ Corte Europea de Derechos Humanos, caso *Handyside c. Reino Unido*, sentencia del 7 de diciembre de 1976, Serie A, n° 24, párr. 49; caso *Jersild c. Dinamarca*, sentencia del 23 de septiembre del 1994, Serie A, n° 298, párr. 31; caso *Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) y otros c. Turquía*, sentencia del 30 de enero 1998, tomo 1998-I, párr. 79.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *La exigibilidad del derecho de rectificación o de respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-7 del 29 de agosto de 1986, Serie A, n° 7, párr. 27. La Comisión Interamericana, en sus informes sobre situaciones de derechos humanos, también se ha expresado en términos similares: ver *Informe anual 1996*, Informe n° 38/96 (Argentina), párr. 76.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *El habeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, Serie A, n° 8, párr. 24; caso de *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos*, párr. 32.

la independencia o la seguridad del Estado”. Estas medidas deberán ser transitorias y no deberán ser incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional. Este artículo, en su segundo párrafo, incluye una serie de derechos que no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia.

Por su parte, las cláusulas de limitación deben estar claramente establecidas en la legislación interna de los Estados y deben ser necesarias para proteger el interés legítimo en cuestión, en este caso, la seguridad nacional.

Las cláusulas de limitación de los derechos deben estar claramente establecidas en la legislación interna de los Estados.

Si bien el artículo 27 no hace referencia a la necesidad de establecer límites a la facultad de los Estados de declarar la suspensión de ciertos derechos, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte se deduce la necesidad de que en todo estado de excepción existan medidas de control, a fin de que las disposiciones que se adopten no sean superiores a las necesidades razonables de la situación y no excedan los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella⁴³.

Así pues, de los términos de la Con-

vención y de lo establecido por la Corte se desprende que debe existir cierto control sobre las medidas de restricción o de suspensión tomadas para proteger la seguridad nacional. Este control se basará principalmente en establecer la necesidad de las disposiciones gubernamentales y, en concreto, su proporcionalidad. Sin embargo, la Corte deberá tener también en cuenta otros criterios objetivos que deberán cumplirse para que las medidas se consideren legítimas.

1. El principio de legalidad

Los artículos que establecen las cláusulas de restricción contienen todos una condición: que las disposiciones gubernamentales sean tomadas en virtud de lo que establezca la ley. Es decir, previamente a las medidas de protección de la seguridad debe haber una ley que establezca las condiciones de estas medidas. Asimismo, los artículos 9 y 30 de la Convención imponen el principio de legalidad para las medidas de restricción.

La Corte ha explicado en amplio detalle la exigencia del principio de legalidad entre las condiciones necesarias para que una restricción a un derecho fundamental sea legítima. Según esta instancia, la garantía fundamental para evitar que los derechos humanos queden al arbitrio del poder público es que las limitaciones sean

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *El habeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 21. Este control se ha ejercido en particular sobre la declaración de un estado de excepción en Perú. La Corte ha declarado en el caso *Neira Alegría y otros*, que las medidas que Perú había adoptado eran atentatorias de los artículos 7.6 y 27 de la Convención (Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C, n° 20, párr. 77-78).

establecidas por una ley adoptada por el poder legislativo, de acuerdo con la constitución. De esta forma, se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular y se trata de limitar al máximo el ejercicio arbitrario del poder por parte de las autoridades estatales⁴⁴. Así pues, se trataría de una vez más, dar máximo peso a los principios democráticos dentro de la Convención y al llamado principio de “reserva de ley”, según el cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación⁴⁵.

2. La legitimidad de las causas invocadas

La Convención Americana no establece como condición la legitimidad de la causa invocada por el Estado para restringir o suspender los derechos y libertades protegidos. Ahora bien, nos parece evidente que la Corte o la Comisión pueden pronunciarse sobre la legitimidad de las causas invocadas.

En el caso de las cláusulas de seguridad nacional, como hemos mencionado, este control será extremadamente complicado pues se deja amplio margen para que los Estados puedan invocar las causas que

afectan su seguridad. Lo mismo puede decirse respecto de la invocación de la existencia de una “guerra, peligro público o otra emergencia que amenace la seguridad o independencia del Estado”, tal como el artículo 27 de la Convención lo establece. Nos parece que solamente en los casos en que manifiestamente se haga uso de estos conceptos de forma errónea o abusiva, la Corte o la Comisión podrán pronunciarse contra las medidas adoptadas.

Para evitar que los derechos humanos queden al arbitrio del poder público las limitaciones deben ser establecidas por ley.

Esta parece haber sido la posición adoptada por la Comisión en algunos de sus informes. Así pues, la Comisión considera que la difusión de ciertas doctrinas políticas o filosóficas del pensamiento marxista no puede ser calificada de amenaza a la seguridad nacional⁴⁶. Lo mismo podría decirse respecto de la creación de ciertas figuras como los “crímenes de opinión”, que implican realmente una persecución por motivos ideológicos⁴⁷.

Estas causas no serían legítimas, pues

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos*, párr. 22. Ver en este sentido también, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 1996 (Argentina)*, párr. 62 y 64.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos*, párr. 23.

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.34, doc. 21, 25 de octubre de 1974.

⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual*, OEA/Ser.L/V/II.30, doc. 45 rev.1, 12 de octubre de 1973.

manifestarían la voluntad real de suprimir cualquier crítica al grupo en el poder⁴⁸. Sin embargo, aparte de los casos que son claros y en los que el Estado invoca estas causas de forma manifiestamente injusta, existe un amplio margen que se debe dejar al Estado en todo lo que concierne a la seguridad nacional. Por lo tanto, esta condición nos será de una utilidad limitada para controlar la acción estatal.

3. El criterio de la necesidad y de la proporcionalidad de la medida

El criterio determinante, sin lugar a dudas, es el de la necesidad de la medida para proteger la seguridad nacional. Las cláusulas de restricción usan expresiones tales como que las medidas sean “necesarias para asegurar la seguridad nacional”⁴⁹, “necesarias en interés de la seguridad nacional”⁵⁰ o bien “en la medida indispensable para la protección de la seguridad nacional”⁵¹.

Estas tres expresiones establecen criterios de necesidad distintos, pues no es lo mismo exigir que la cláusula sea “necesaria para la seguridad” que decir que la medida sea “necesaria para asegurar la seguridad”. Ciertamente, esta segunda es

más exigente en cuanto al criterio de necesidad que el Estado debe demostrar. Sin duda alguna, además, que la “medida sea indispensable para la seguridad” es más exigente que las dos anteriores. Esto se deduce de la interpretación “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado”⁵².

La difusión de ciertas doctrinas políticas o filosóficas no puede calificarse de amenaza a la seguridad nacional.

Esta línea de interpretación ha sido seguida por la Corte Interamericana. En el caso de la *Colegiación obligatoria de periodistas*, la Corte se ha pronunciado sobre la necesidad de una medida. Esta Corte se inspira en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos⁵³ que concluye que la expresión “necesarias” sin ser sinónimos de “indispensables”, implica la existencia de una “necesidad social imperiosa” y que, por lo tanto, no es suficiente demostrar que la medida es “útil”, “razonable” o “oportuna”⁵⁴. Así pues, para la Corte:

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba*, OEA/Ser.L/V/II.61, doc. 29, rev. 1, 4 de octubre de 1983.

⁴⁹ Artículo 13 de la Convención sobre la libertad de pensamiento y de expresión.

⁵⁰ Artículos 15 y 16 de la Convención, sobre el derecho de reunión y la libertad de asociación.

⁵¹ Artículo 22 de la Convención sobre el derecho de circulación y de residencia.

⁵² Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

⁵³ En este caso se refiere al caso *The Sunday Times*, sentencia del 26 de abril de 1979, Serie A, n° 30, párr. 59. Sin embargo podemos citar además los siguientes casos: caso *Lingens c. Austria*, sentencia del 8 de julio 1986, Serie A, n° 103, párr. 39; caso *Gillow*, sentencia del 24 de noviembre 1986, Serie A, n° 109, párr. 55.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la *Colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 46.

“Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la ‘necesidad’ de las restricciones [...] dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido”⁵⁵.

No bastará, pues, que las medidas sean consideradas con un propósito útil u oportuno, sino que el criterio de exigencia es más elevado. Habrá que ponderar los intereses en juego y demostrar que la medida en cuestión permite proteger el interés público. En este sentido, se deberá demostrar que la restricción es proporcionada al interés que la justifica y que se ajusta estrechamente al logro de este objetivo⁵⁶.

Para aplicar medidas de restricción de los derechos, no basta que sean útiles u oportunas.

Esta jurisprudencia nos parece de importancia trascendental, pues implica un vuelco importante respecto del pasado. Si bien la jurisprudencia citada se refiere a otras cláusulas de restricción, los principios que de ella se derivan se aplican también a las cláusulas de seguridad nacio-

nal. Esta jurisprudencia se aleja, por lo tanto, de las tradicionales alegaciones de los Estados que sostenían que las cuestiones de seguridad nacional escapan de todo control externo y que las cláusulas de seguridad nacional son de interpretación exclusiva de los Estados.

A través de estos principios introducidos por la Corte, se puede deducir que el Estado deberá justificar, si bien en una medida bastante limitada, la pertinencia de las medidas que haya adoptado para proteger su seguridad sino que probar que las medidas no son solamente útiles o pertinentes para su seguridad. Deberá probar que estas medidas son el medio más efectivo para proteger la seguridad y menos restrictivo para los derechos humanos. Además, en el caso de la cláusula relativa al artículo 22, el Estado deberá incluso probar que la medida restrictiva es “indispensable” para proteger la seguridad nacional.

Obviamente, la dificultad en el caso de la seguridad nacional radica en poder probar que una medida no es solamente útil para la seguridad del Estado, sino que es necesaria y que no existe otra medida menos restrictiva. Por definición, todo lo que incumbe a la seguridad nacional concierne materias reservadas y que no pueden divulgarse al público. Sin embargo, la mera existencia de un cierto grado de control sobre los Estados podrá eliminar las medidas más abusivas y limitar el alcance

⁵⁵ *Ibidem*. Ver también, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual* (Argentina), párr. 73 y 76.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la *Colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 46.

de aquellas que puedan resultar desproporcionadas. El solo hecho de que los Estados sepan que deben justificar la necesidad de estas medidas puede considerarse como una forma de disuasión de las políticas que puedan ser violatorias de la Convención.

La mera existencia de cierto control sobre los Estados puede eliminar las medidas más abusivas.

Respecto de las cláusulas de suspensión, ya hemos señalado que si bien no establecen expresamente el criterio de la necesidad, la Corte lo ha deducido en su jurisprudencia⁵⁷. Así pues, las medidas serían ilegales:

“si violaran la legalidad excepcional de la emergencia, si se prolongaran más allá de sus límites temporales, si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si para adoptarlas se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder”⁵⁸.

El principio de la legalidad y la temporalidad de las medidas están inscritos en el artículo 27. Sin embargo, nos parece de

especial interés que la Corte haya añadido que las medidas de suspensión pueden ser declaradas ilegítimas cuando sean manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas. Al igual que con las cláusulas de restricción, ello implica que el Estado estará obligado a justificar en cierta medida sus disposiciones suspensivas de derechos. La Corte, citando a la Comisión, se ha referido a que en lo que respecta a cuestiones de política, como por ejemplo las medidas que se adopten en un estado de emergencia o para proteger la seguridad nacional, en principio estas son ajenas al ámbito jurisdiccional. Sin embargo, ello no excluye que se pueda analizar la razonabilidad de las medidas adoptadas en estas situaciones⁵⁹.

La dificultad radicará en demostrar cuándo una medida es irracional, innecesaria o desproporcionada. La Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha manifestado su interés en orientar su interpretación hacia los principios democráticos. En otras palabras, en su jurisprudencia ha afirmado que “la suspensión de garantías no puede desvincularse del ejercicio efectivo de la democracia representativa”⁶⁰. La suspensión de garantías no será aceptable, por lo tanto, cuando sea utilizada para atentar contra el sistema democrático.

⁵⁷ Ver el caso *El habeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 22; y el caso de *Las garantías judiciales en estados de emergencia*, párr. 35 y 36.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Las garantías judiciales en estados de emergencia*, párr. 36. Ver también, el caso *El habeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 39.

⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina* OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19 del 11 de abril de 1980, citado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *El habeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 41.

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso *El habeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 20.

Hay una serie de derechos y garantías que no pueden suspenderse, ni siquiera en situaciones excepcionales.

La aplicación práctica de estos principios se encuentra en el caso *El habeas corpus bajo la suspensión de garantías*. En este caso se hace una aplicación extensiva de las garantías que pueden ser suspendidas. El artículo 27, párrafo 2, establece una serie de derechos y garantías cuyo respeto nunca puede ser suspendido, ni siquiera cuando las situaciones excepcionales lo requieren.

Este artículo no incluye el *habeas corpus* entre las garantías que no son susceptibles de suspensión. Sin embargo, la Comisión afirmó que “el *habeas corpus* permitirá al juez comprobar si la orden de arresto se apoya en un criterio de razonabilidad”. Así pues, si no fuera posible hacerlo, ello implicaría que el Poder Ejecutivo no estaría obligado a fundamentar ante un juez una detención o a prolongar esta indefinidamente durante situaciones de emergencia. Por lo tanto, se estaría sustrayendo al Poder Judicial de una de sus funciones básicas en una sociedad democrática⁶¹. Esta misma idea es retomada por la Corte⁶².

Por otra parte, el *habeas corpus*, al revestir la decisión del Poder Ejecutivo de cierto control judicial, permite controlar el

respeto a la vida y a la integridad de las personas, pues impide que se cometan torturas o desapariciones. Por lo tanto, el *habeas corpus* relacionado con el derecho a la libertad personal, tiene consecuencias para el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, cuya suspensión está expresamente prohibida⁶³.

En conclusión, la interpretación que la Corte y la Comisión han dado a las cláusulas de restricción y de suspensión trata de limitar al máximo la facultad de los Estados de aplicarlas de forma abusiva.

E. CONCLUSIONES

La jurisprudencia de la Corte Interamericana y la labor de la Comisión permiten presagiar cuál sería la interpretación que se daría a las cláusulas de seguridad nacional. Hemos deducido consecuencias muy optimistas y favorables para el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, estas conclusiones tan alentadoras deben ser matizadas por algún tipo de pragmatismo político que toda institución internacional, inclusive las jurisdiccionales, tienen siempre en cuenta.

No hay que olvidar que el número de Estados que han ratificado esta Convención es aún menor al de otros tratados de derechos humanos, como la Convención Europea de Derechos Humanos. Faltan

⁶¹ Ver la opinión de la Comisión citada en Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso *El hábeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 12.

⁶² Ver *inter alia*, párr. 20 y 42.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso *El hábeas corpus bajo la suspensión de garantías*, párr. 35, 36 y 42.

notablemente las ratificaciones de los Estados Unidos y de Canadá.

Por otra parte, existe el peligro de denuncia del tratado si el Estado considera que la Corte se está excediendo en sus funciones y no tiene en cuenta sus sensibilidades políticas, en particular cuando se está tocando el delicado ámbito de la seguridad nacional. Si bien el derecho a denunciar el tratado se ha establecido con ciertos límites⁶⁴, en el contexto de la Convención Americana de Derechos Humanos ya se ha vivido un caso de denuncia del tratado de la parte de un Estado miem-

bro⁶⁵. Y hay también precedentes de amenaza de denuncia de un tratado de derechos humanos cuando el Estado considera que no se tiene debida cuenta de sus necesidades de defensa y de seguridad.

Si bien la función de la Corte es la protección de los derechos humanos, esta deberá tener en cuenta no ofender las sensibilidades políticas de los Estados y no debe dar la impresión de que no tiene en cuenta que la seguridad de los Estados no es un tema que le concierna. De lo contrario, perdería el prestigio y la legitimidad política que son necesarios para su buen funcionamiento.

⁶⁴ El artículo 78 de la Convención interamericana establece que “los Estados Partes podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la Organización, quien debe informar a las otras partes”.

⁶⁵ Trinidad y Tobago denunció la Convención Interamericana después del caso caso Pratt y Morgan vs. Fiscal General de Jamaica en el que se trataba de un caso de sentencia a la pena de muerte. La denuncia de la Convención se produjo el 26 de mayo de 1998.