

La independencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde una perspectiva institucional

Aida Torres Pérez*

1. Introducción

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los tribunales internacionales han proliferado en todo el mundo. El progresivo aumento del número de tribunales y la diversificación de materias bajo su jurisdicción han contribuido a la fragmentación del orden jurídico internacional.¹ A su vez, el impacto de sus decisiones en la política y legislación interna se ha intensificado. La creciente influencia y poder de los tribunales internacionales ha suscitado preocupación sobre su legitimidad que, en cierta medida, refleja una preocupación más general sobre el déficit democrático de las instituciones internacionales.²

La legitimidad del poder ejercido por los órganos judiciales se fundamenta en gran medida en su independencia. De forma general, la independencia judicial se puede definir como la capacidad de tomar decisiones sin injerencias o presiones externas.³ También a nivel internacional, la independencia judicial es un elemento relevante desde la perspectiva de la legitimidad de la autoridad ejercida.⁴

* Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Agradezco a Paola Bergallo, Karlos Castilla, Laura Clérico, Jorge Contesse, Jorge Luengo y Jorge Roa por su inestimable ayuda. También agradezco a los participantes del SELA (Cartagena de Indias, junio 2013) y del *Referentenbesprechung* en el Max Planck Institut (Heidelberg, julio 2013) por sus comentarios y sugerencias. Los errores son sólo míos. *Financiado por MICINN DER2011-29207-C02-01*.

¹ M. Koskeniemi, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law", *Report of the Study Group of the International Law Commission*, United Nations, 2006; C.P.R. Romano, "The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle", 31 *New York University Journal of International Law and Politics* 1999, 709.

² A. von Bogdandy & I. Venzke, "In Whose Name? An Investigation of International Courts' Public Authority and its Democratic Justification", 23 *European Journal of International Law* 2012, 1, 7-41.

³ D. Shelton, "Legal Norms to Promote the Independence and Accountability of International Tribunals", 2 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2003, 27; Ferejohn & L.D. Kramer, "Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint", 77 *New York University Law Review* 2002, 962, 965, 972.

⁴ R. Mackenzie & P. Sands, "International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge", 44 *Harvard International Law Journal* 2003, 271-285; E. Benvenisti & G.W. Downs, "Prospects for the Increased Independence of International Tribunals", 12 *German Law Journal* 2011, 1057; Von Bogdandy & Venzke *supra* n 2.

No obstante, al considerar la independencia de tribunales internacionales, tal y como indican Mackenzie y Sands, se plantea una cuestión previa: *¿debe la independencia de los tribunales internacionales ser tratada del mismo modo que la de los tribunales nacionales o, por el contrario, existe algo cualitativamente distinto cuando se trata del nivel internacional?*⁵ Desde la perspectiva del derecho internacional clásico, el control gubernamental sobre los jueces internacionales no se percibe necesariamente como ilegítimo. Sin embargo, a lo largo del tiempo, las funciones que ejercen los tribunales internacionales se han diversificado. Si antes estos eran principalmente concebidos como instrumentos para la resolución de conflictos entre Estados, ahora se espera que cumplan funciones diversas, como garantizar el cumplimiento de normas, contribuir a la credibilidad de los compromisos internacionales, o al mantenimiento de regímenes de cooperación,⁶ la creación de derecho o el control y legitimación de la autoridad ejercida por otros.⁷ Como consecuencia, existe una preocupación creciente sobre la independencia de tribunales internacionales.

Mientras que la independencia de los tribunales nacionales ha sido profusamente analizada por una amplia literatura, la independencia de los tribunales internacionales ha sido poco explorada. Sólo desde finales de la década de los noventa, con la proliferación de tribunales internacionales, diversos autores han prestado cada vez una mayor atención a la independencia del poder judicial internacional.⁸

⁵ Mackenzie & Sands, *supra* n 4.

⁶ Y. Shany, “No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Emergence of a New International Judiciary”, 20 *The European Journal of International Law* 2009, 73; L.R. Helfer & A.M. Slaughter, “Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication”, 107 *Yale Law Journal* 1997, 273.

⁷ A. von Bogdandy & I. Venzke, “On the Functions of International Courts: An Appraisal in Light of Their Burgeoning Public Authority”, 26 *Leiden Journal of International Law* 2003, 49, 50.

⁸ Mackenzie & Sands, *supra* n 4; Helfer & Slaughter, *supra* n 6; D. Terris, C. Romano, L. Swigart, *The International Judge: An Introduction to the Men and Women who Decide the World’s Cases*, OUP, 2007; E. Voeten, “The Impartiality of International Judges: Evidence from the European Court of Human Rights”, 102 *The American Political Science Review* 2008, 417; C.J. Carrubba, M. Gabel & C. Hankla, “Judicial Behaviour under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice”, 102 *American Political Science Review* 2008, 435; Benvenisti & Downs, *supra* n 4; A. Stone Sweet & T. L. Brunell, “The European Court of Justice, State Noncompliance, and the Politics of Override” 106 *American Political Science Review* 2012, 204; Y. Shany, “Judicial Independence as an Indicator of International Court Effectiveness: A Goal-Based Approach”, 2011 <http://www.effective-intl-adjudication.org/admin/Reports/1e1b35f6296fbd531d87a32c066707bChapter%2016%20-%20Shany.pdf> En 1997 se creó el *Project on International Courts and Tribunals* (PICT) en la New York University, que incluye la independencia judicial entre sus temas de investigación <http://www.pict-pcti.org/>

La independencia no es un concepto monolítico,⁹ por lo que el grado de independencia deseable puede variar según la función que cumplen los tribunales internacionales. Por ejemplo, puede que los órganos de resolución de conflictos que deciden sobre disputas bilaterales entre Estados no requieran el mismo grado de independencia que tribunales de derechos humanos. Así, según el tipo de tribunal, la capacidad de influencia por parte de otros actores puede evaluarse de modo distinto. La noción de independencia judicial internacional debe ser sensible a las diversas funciones y contexto normativo, institucional y político en el que operan estos tribunales.

El objetivo de este trabajo es analizar la independencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) desde una perspectiva institucional. En primer lugar, se identificarán los principales actores que pueden poner en riesgo la independencia de la Corte. A continuación, se evaluará la independencia de la Corte IDH en función de diversas variables vinculadas al diseño institucional.

Se excluyen consideraciones referidas a la psicología interna de los jueces, y a las razones por las que efectivamente deciden los casos, ya sea lo que tomaron para desayunar, su religión o convicciones morales. El análisis se centrará en elementos vinculados al diseño de la institución que pueden facilitar presiones o injerencias por parte de actores externos.

2. ¿Independencia respecto de quién?

Si la independencia judicial se entiende, de forma amplia, como la capacidad de decidir sin presiones o injerencias externas, ya sea de tipo personal, político o económico,¹⁰ es necesario identificar los actores que pueden poner en riesgo la independencia judicial. En este sentido, la independencia es una noción relativa: ¿independencia respecto de quién?¹¹

⁹S.B. Burbank, "What Do We Mean by 'Judicial Independence'?", 64 *Ohio State Law Journal* 2003, 323.

¹⁰ Para una discusión sobre las presiones consideradas "indebidas", ver Ferejohn & Kramer, *supra* n 3, 972.

¹¹ S. Shetreet, "Standards of Conduct of International Judges: Outside Activities", 2 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2003, 127, 129.

2.1. Gobiernos estatales

El principal riesgo desde la perspectiva de la independencia judicial proviene de los gobiernos de los Estados. La función básica de un tribunal internacional de derechos humanos, como la Corte IDH, es supervisar el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales. Al mismo tiempo, los tribunales internacionales son creados a través de la acción de los gobiernos estatales.

Algunos autores han señalado la paradoja que la creación de tribunales internacionales independientes plantea desde la perspectiva de la soberanía estatal:¹² ¿por qué los Estados querrían establecer tribunales independientes que controlen a las propias autoridades estatales?

En respuesta a aproximaciones realistas o idealistas, Moravcsik desarrolla una teoría “republicana liberal” para explicar por qué los Estados establecen tribunales internacionales de derechos humanos. Según esta teoría, en lugar de coaccionar a otros para cumplir con los derechos fundamentales o comprometerse idealmente con tales valores y principios, la principal motivación de los gobiernos al establecer tribunales independientes en materia de derechos humanos sería blindar (*lock in*) políticas internas ante la inseguridad política futura.¹³ Es una estrategia utilizada por los gobiernos con el fin de consolidar las instituciones democráticas, promoviendo de esta manera su credibilidad y estabilidad frente a amenazas políticas no-democráticas. De acuerdo con esta visión, los principales partidarios de obligaciones recíprocas en materia de derechos humanos serían los gobiernos de democracias recientemente establecidas, en lugar de las ya consolidadas.

Desde una perspectiva más amplia, y en respuesta a Posner y Yoo¹⁴, Helfer y Slaughter argumentan que la delegación de autoridad en tribunales internacionales independientes puede responder a los intereses de los Estados en promover la credibilidad

¹² A. Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, 54 *International Organization* 2000, 217, 219; Helfer & Slaughter *supra* n 6, 33.

¹³ Moravcsik, *supra* n 12, 220, 226.

¹⁴ E.A. Posner & J.C. Yoo, “Judicial Independence in International Tribunals”, 93 *California Law Review* 2005, 1

de sus compromisos internacionales¹⁵, como en el supuesto de tratados que otorgan derechos a individuos.¹⁶

En cualquier caso, ya sea para blindar determinadas políticas internas o para promover la credibilidad y el cumplimiento por parte de terceros, los Estados pueden tener interés en el establecimiento de tribunales de derechos humanos independientes. A su vez, eso no significa que estén dispuestos a renunciar a toda capacidad de influencia, de modo que pueden diseñar mecanismos que les permitan ejercer alguna forma de control, como por ejemplo a través del proceso para la selección de jueces.¹⁷

2.2. Órganos políticos de la OEA

El riesgo para la independencia judicial también puede provenir de los órganos políticos de la organización internacional en la que los tribunales internacionales operan. La Corte IDH fue establecida a través de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), firmada en San José de Costa Rica en 1969, bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA).¹⁸

La Convención no entró en vigor hasta 1978, siendo ratificada por once Estados.¹⁹ A lo largo del tiempo, de los 35 Estados miembros de la OEA, 25 ratificaron la Convención.²⁰ Recientemente, el 6 de septiembre de 2012, Venezuela denunció la

¹⁵ L.R. Helfer & A.M. Slaughter, “Why States Create International Tribunals: A Response to Professors Posner and Yoo”, 3 *California Law Review* 2005, 1, 33-34.

¹⁶ *Id.* 41-42.

¹⁷ In that regard, Helfer & Slaughter developed a theory of “constrained independence” for international courts, *Id.* 44.

¹⁸ S. García Ramírez, “Raíz, actualidad y perspectivas de la jurisdicción interamericana de derechos humanos”, 20 *Cuestiones Constitucionales* 2009, 149; Goldman, *supra* n 25, 122.

¹⁹ Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, República Dominicana, y Venezuela.

²⁰ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, http://www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm. Trinidad y Tobago la denunció en 1988. No la han ratificado: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía.

Convención.²¹ La mayoría de los Estados que ratificaron la Convención también aceptaron la jurisdicción obligatoria de la Corte.²²

La Corte IDH comenzó a funcionar en 1979,²³ pero en la medida en que los individuos no tenían (ni tienen) reconocida legitimación activa ante la Corte, su actividad dependía de los casos promovidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o los Estados. A lo largo de los primeros años, muy pocos contenciosos alcanzaron a la Corte (en realidad, ninguno hasta 1986). En 2003, el número de casos se dobló, y desde entonces la Corte recibe anualmente una media de 13 casos contenciosos.²⁴

El rol de la CIDH es fundamental desde la perspectiva de la independencia de la Corte. La creación de la Comisión antecede a la Corte. La Comisión fue creada en el seno de la OEA en 1959 e inició sus funciones en 1960, como organismo autónomo con el fin de promover el respeto por los derechos humanos. En 1965, se reconoció a los individuos la capacidad de presentar peticiones individuales ante la Comisión.²⁵ Posteriormente, la Convención de San José incluyó la regulación de la Comisión.

En la actualidad, la Comisión es un organismo de tipo cuasi-judicial, ante el que los individuos pueden presentar sus peticiones, y que tiene la capacidad de emitir recomendaciones a los Estados para reparar la violación de derechos humanos. El número de peticiones recibidas por la Comisión ha ido aumentando y en los últimos tres años ha recibido una media de 1.700 peticiones. En 2012, se admitieron a trámite el 12% de las peticiones recibidas.²⁶

²¹ De acuerdo con el artículo 78 CADH, la denuncia será efectiva transcurrido un año.

²² Los Estados que han reconocido la jurisdicción de la Corte son 21: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay, and Venezuela http://www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm. Por lo tanto, no han reconocido la jurisdicción contenciosa: Dominica, Grenada, Jamaica y Trinidad y Tobago.

²³ T. Buergenthal, “Recordando los inicios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 39 *Revista IIDH* 2004, 11, describe muy gráficamente las dificultades a las que se enfrentaba la Corte al inicio de su existencia.

²⁴ Informe Anual 2012 de la Corte, 12, <http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>

²⁵ R. K. Goldman, “Historia y acción: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en A. Covarrubias Velasco y D. Ortega Nieto (eds.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, El Colegio de México, México D.F., 2007, 171-121.

²⁶ Informe Anual 2012 de la CIDH, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp>

En la medida en que la CIDH decide qué casos se someten al conocimiento de la Corte, ostenta el poder de establecer la agenda de la Corte. De este modo, tiene la capacidad de decidir sobre qué materias se pronunciará la Corte.

Además, debería tenerse en cuenta que los miembros de la CIDH son elegidos por la Asamblea General de la OEA a partir de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados que forman parte de la OEA, independientemente de que hayan ratificado la Convención o aceptado la jurisdicción de la Corte. Así, actualmente, de los siete comisionados, tres provienen de países que o no han ratificado la Convención (Estados Unidos), o no han aceptado la jurisdicción de la Corte (Jamaica) o la han denunciado (Trinidad y Tobago).²⁷ El caso de Estados Unidos es especialmente llamativo, ya que desde que entró en funcionamiento la Comisión y prácticamente de manera ininterrumpida ha habido un comisionado designado por los Estados Unidos.²⁸ En la reciente renovación de la Corte, en junio de 2013, la comisionada estadounidense Dinah Shelton ha sido sustituida por un nuevo candidato de los Estados Unidos, James Cavallaro.²⁹ Además, el hecho de que la Comisión tenga su sede en Washington no sólo dificulta el acceso de las víctimas, sino que también proyecta una sombra sobre la independencia del Sistema.

Otros órganos políticos de la OEA, como la Asamblea General, también pueden poner en riesgo la independencia de la Corte. La Asamblea General está compuesta por los representantes de los gobiernos de la OEA, independientemente de que hayan ratificado o no la Convención. Tales riesgos se han puesto de manifiesto en el reciente denominado proceso de “fortalecimiento” del Sistema interamericano, especialmente en relación con la Comisión.³⁰

²⁷ Rose-Marie Belle Antoine tiene la doble nacionalidad de Trinidad y Tobago y Santa Lucía. Santa Lucía no ha ratificado la Convención.

²⁸ Durwood V. Sandifer, 1960-1972; Robert F. Woodward, 1972-1976; Tom J. Farer, 1976-1983; Bruce McColm, 1984-1988; John Reese Stevenson 1988-1990; Michael Reisman, 1990-1995; Robert K. Goldman, 1996-2003; Paolo G. Carozza, 2006-2009; Dinah Shelton, 2010-2013, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/composicion.asp>

²⁹ M.C. Galvis y K. Salazar, “43ª Asamblea General de la OEA: prevaleció la prudencia”, <http://dplfblog.files.wordpress.com/2013/06/43c2aa-asamblea-general-de-la-oea-prevalecic3b3-la-prudencia.pdf>

³⁰ El proceso de reforma fue promovido por un grupo de Estados descontentos con algunas decisiones y actividades de la Comisión, especialmente Brasil en relación con las medidas cautelares ordenadas en el caso *Belo Monte*; Ecuador y Venezuela, en relación con las actividades de la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Sobre el proceso de reforma, véase <http://www.reformasidh.org/>

Ante el riesgo de reforma unilateral del Estatuto de la Comisión por parte de la Asamblea General, un amplio grupo de académicos se pronunciaron en contra.³¹ Sobre la base de los artículos 22 del Estatuto de la CIDH y 39 de la CADH, argumentaron que el Estatuto de la CIDH no podía ser modificado sin una propuesta de reforma a iniciativa de la propia Comisión.³² El Informe concluía que la reforma unilateral del Estatuto por parte de los Estados de la OEA debilitaría la posición de la Comisión.³³ Además, se argumentaba que algunas de las reformas propuestas afectaban a la Convención y al Reglamento. Finalmente, en la reunión de la Asamblea General de marzo de 2013, se aceptaron las propuestas de la Comisión en relación con la modificación del Reglamento, sin necesidad de modificar el Estatuto.³⁴

2.3. Organizaciones no gubernamentales

Finalmente, el papel de las ONGs también debería tomarse en consideración desde la perspectiva de la independencia de la Corte IDH. Sin duda, las ONGs han jugado un papel crucial a la hora de proporcionar asistencia e impulsar el acceso de las víctimas ante los organismos del Sistema Interamericano. Las ONGs han promovido la discusión de asuntos diversos y cambios legislativos a nivel interno.³⁵

Al mismo tiempo, se ha señalado que la participación en el Sistema Interamericano está en manos de una élite de ONGs muy especializadas³⁶. Por ejemplo,

³¹ *Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, Marzo 2013

³² Además, argumentaban que las propuestas para la reforma de los poderes de la Comisión no podrían realizarse a través de la modificación del Estatuto, sino que deberían reformarse la Convención y el Reglamento de la Comisión.

³³ *The legal limits to amendments of the Statute of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)*, March 2013, para. 67.

³⁴ La sesión extraordinaria de la Asamblea General de marzo de 2013 puso fin al proceso de reforma, aunque el diálogo se dejó abierto para conseguir el acuerdo de los Estados que habían presionado para conseguir reformas más profundas, que en realidad perseguían debilitar el sistema regional de control. Ver AG/RES. 1 (XLIV-E/13), *Resultado del proceso de reflexión sobre le funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 22 de marzo de 2013.

³⁵ V. Krsticevic, “El papel de las ONG en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” en *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI* Tomo I, Corte IDH, San José, 2003

³⁶ R. Cuéllar, “Participación de la sociedad civil y Sistema Interamericano de Derechos Humanos en contexto”, en *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, Tomo I, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2001, 349, 351.

la misma ONG, el *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional* (CEJIL), ha representado a las víctimas en gran parte de los casos que han llegado a la Corte.³⁷ Así, el acceso al sistema está concentrado en unas pocas ONGs.³⁸

Además, el coste de tramitar un caso primero ante la Comisión y después ante la Corte es muy elevado, empezando por los desplazamientos a Washington. En muchos casos las víctimas no disponen de los recursos necesarios para costear el proceso y por lo tanto necesitan el apoyo de las ONGs. A su vez, la capacidad de selección de casos por parte de las ONGs puede verse determinada por la agenda de sus respectivas fuentes de financiación, que trabajan con líneas temáticas específicas.³⁹

3. La independencia institucional de la Corte Interamericana

La independencia judicial puede evaluarse a partir de una diversidad de variables. Existe un gran número de estudios que evalúan la independencia de tribunales domésticos.⁴⁰ La literatura sobre tribunales internos es relevante para la reflexión sobre los factores que, potencialmente, condicionan la independencia judicial.

Ahora bien, a nivel internacional, las variables relevantes pueden ser distintas, como consecuencia del distinto contexto en el que operan los tribunales internacionales. Por ejemplo, una variable relevante a nivel internacional que no acostumbra a considerarse a nivel interno tiene que ver con el cumplimiento de las sentencias. Dado que los tribunales internacionales no tienen poderes para la ejecución coercitiva de sus sentencias, el riesgo de incumplimiento puede influenciar el modo en que se afrontan casos particularmente sensibles.⁴¹ Por otro lado, las mismas variables que se manejan a

³⁷ Krsticevic, *supra* n 35, 409, fn 3.

³⁸ E. Cardoso, “Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais nota a pie”, *Revista Eletrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja"*, núm. especial, 2011, 371, nota a pie 15.

³⁹ *Id.* 371-372, nota a pie 17.

⁴⁰ L.P. Feld & S. Voigt, “Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators”, 19 *European Journal of Political* 2003, 497; J. Ríos Figueroa & J.K. Staton, “Unpacking the Rule of Law: A Review of Judicial Independence Measures” (April 26, 2009), CELS 2009 4th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1434234>; M. Bühlmann & R. Kunz, “Confidence in the judiciary: Comparing the independence and legitimacy of judicial systems”, 34 *West European Politics* 2011; A. Seibert-Fohr, *Judicial Independence in Transition*, Springer, Heidelberg, 2012.

⁴¹ Helfer & Slaughter, *supra* n 15.

nivel interno pueden ser relevantes también a nivel internacional, pero su comprensión puede ser distinta. Así, el proceso de selección de jueces es relevante para la independencia tanto de tribunales internos como internacionales, pero la manera como se evalúa ese proceso desde la perspectiva de la independencia y legitimidad del órgano judicial difiere.

En relación con las variables relevantes a nivel internacional, mientras que la atención tiende a centrarse en los procesos de selección de jueces y el mandato,⁴² algunos trabajos han destacado otros factores como el ámbito de discrecionalidad jurídica, o el control sobre los recursos materiales y humanos;⁴³ diversos mecanismos formales y políticos;⁴⁴ el riesgo de incumplimiento o modificaciones legislativas en oposición a las decisiones judiciales;⁴⁵ factores de tipo procesal o relacionados con el resultado;⁴⁶ o la competencia entre Estados o entre poderes⁴⁷.

En este trabajo, el análisis se limitará a las variables de tipo institucional, vinculadas al diseño de la institución: factores estructurales (selección, mandato e incompatibilidades); composición de la Corte; acceso individual y recursos económicos. Estas variables se examinarán tanto desde una perspectiva *de iure* como *de facto*.⁴⁸ Es decir, el análisis no se limitará a la regulación de estos elementos en los instrumentos legales correspondientes (Convención, Estatuto, Reglamento), sino que se examinará también su funcionamiento en la práctica.

3.1. Factores estructurales

3.1.1. Selección de jueces

⁴² R. Mackenzie, K. Malleson, P. Martin, and P. Sands, *Selecting International Judges: Principle, Process, and Politics*, OUP, Oxford, 2010.

⁴³ R.O. Keohane, A. Moravcsik, A.M. Slaughter, “Legalized Dispute Resolution: Interstate and transnational”, 54 *International Organization* 2000, 457

⁴⁴ Helfer & Slaughter, *supra* n 15.

⁴⁵ Carruba, Gabel & Hankla, *supra* n 8; Stone Sweet & Brunell, *supra* n 8.

⁴⁶ Shany, *supra* n 8.

⁴⁷ Benvenisti & Downs, *supra* n 8.

⁴⁸ Feld & Voigt, *supra* n 40.

La Corte IDH está compuesta por **siete jueces**. Así, a diferencia del TEDH, en la Corte IDH no existe la regla de un juez por Estado.⁴⁹ Cada uno de los Estados parte de la Convención pueden proponer hasta un máximo de tres candidatos. En ese caso, uno de ellos debe ser de nacionalidad distinta del Estado proponente (Artículo 53(2) CADH). En general, los gobiernos tienden a proponer un solo candidato (o ninguno) de la respectiva nacionalidad.⁵⁰

No existen normas sobre la **distribución geográfica de los jueces**, más allá del requisito de que deben ser nacionales de alguno de los Estados parte de la OEA (Artículo 52(1) CADH), y que no puede haber dos jueces de la misma nacionalidad (Artículo 52(2) CADH). Por lo tanto, podría haber un juez de la nacionalidad de un Estado que es miembro de la OEA, pero que no ratificó la Convención, como el caso del juez Buergenthal, nacional estadounidense propuesto por el gobierno de Costa Rica para la primera formación de la Corte.

No existen reglas sobre el equilibrio por razón de **género** referidas a la composición de la Corte o al proceso de selección de jueces. Las cifras son elocuentes: de un total de 35 jueces a lo largo de la historia de la Corte, sólo 4 han sido mujeres, y no hay ninguna en la actualidad (ver Anexo).⁵¹

El Artículo 52(1) CADH establece los **requisitos** que los candidatos deben cumplir. Tienen que ser:

- “juristas de la más alta autoridad moral”
- “de reconocida competencia en materia de derechos humanos”
- “que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos”

⁴⁹ De hecho, el proceso de selección se inspira en el de la Corte Internacional de Justicia, J. Schönsteiner, “Alternative appointment procedures for the commissioners and judges in the Inter-American System of Human Rights”, 46 *Revista IIDH* 2007, 195, 201.

⁵⁰ H. Faúndez Ledesma, “La independencia e imparcialidad de los miembros de la Comisión y de la Corte: paradojas y desafíos”, en J. Méndez & F. Cox, *El futuro del sistema Interamericano de los Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1998, reclama un cambio de la práctica actual para los nombramientos. Los Estados deberían efectivamente nombrar a tres candidatos, y entonces la Asamblea General tendría más opciones.

⁵¹ S. Kenney, “Breaking the silence: Gender Mainstreaming and the Composition of the European Court of Justice”, 10 *Feminist Legal Studies* 2002, 260.

El primero y segundo requisitos son muy amplios, mientras que el tercero puede variar de un Estado a otro.⁵² Sólo el primero podría considerarse de algún modo orientado a garantizar la independencia. El segundo y el tercero se dirigen principalmente a garantizar la capacidad y experiencia de los candidatos en el ámbito de los derechos humanos.

Estos requisitos dejan un margen de discreción amplio a los gobiernos estatales. Los gobiernos tenderán a seleccionar a candidatos próximos a su ideología y valores. Ahora bien, las dudas desde la perspectiva de su independencia se plantean cuando los candidatos han sido miembros del ejecutivo o diplomáticos. El análisis de los perfiles de los jueces de la Corte IDH muestra que principalmente han sido profesores, miembros del gobierno, y diplomáticos (por este orden). En cualquier caso, no existe ningún mecanismo para constatar el cumplimiento de los anteriores requisitos, como la reconocida competencia en materia de derechos humanos.

La **elección** corresponde a la mayoría absoluta de los Estados parte de la Convención en la Asamblea General en votación secreta⁵³. Faúndez Ledesma ha denunciado enérgicamente que la elección es el resultado del intercambio de votos entre gobiernos. De este modo, los gobiernos darán su apoyo al candidato de otro Estado a cambio del apoyo al respectivo candidato en otros organismos internacionales.⁵⁴ Por lo tanto, el proceso de selección está altamente politizado.

Los Estados que han tenido más éxito en el nombramiento de jueces han sido Costa Rica, Colombia y Venezuela (4 jueces cada uno), seguidos de México y Chile (ver Anexo 1).⁵⁵ Por contra, otros Estados nunca han conseguido un juez en la Corte, como Bolivia, El Salvador, Guatemala, o Paraguay.

⁵² O. Ruiz-Chiriboga, "The Independence of the Inter-American Judge", 11 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2012, 111, 115-117.

⁵³ Artículos 52-54 CADH, y 4-9 del Estatuto de la Corte IDH.

⁵⁴ Faúndez Ledesma, *supra* n 50, 187; CEJIL, *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*, Washington, 2005, 9.

⁵⁵ Debería tenerse en cuenta que los diversos Estados se han adherido a la Convención en diferentes momentos, y aquellos que la ratificaron desde el principio tienen más oportunidades de proponer jueces.

La Asamblea General aprobó dos Resoluciones en 2005 y 2006 con el fin de promover la transparencia y participación de la sociedad civil.⁵⁶ La Resolución de 2005 solicitó a la Secretaría General la publicación de los CVs de los candidatos en la página web de la OEA. En 2006, una nueva Resolución reiteró la necesidad de publicar los CVs y de que la Secretaría General publicara una nota de prensa notificando su publicación para garantizar que la sociedad civil esté adecuadamente informada.

Además, la Resolución de 2005 invitó a los Estados miembros a considerar la posibilidad de consultar a las organizaciones de la sociedad civil con el fin de proponer a los mejores candidatos. La Resolución de 2006 explícitamente enfatizó el papel de las ONGs en el funcionamiento del sistema Interamericano y reiteró la invitación a los Estados miembros a tomar en cuenta la opinión de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de selección de los candidatos, con escaso impacto en la práctica.⁵⁷

Diversos académicos y organizaciones han reclamado más transparencia y participación tanto a nivel nacional como internacional⁵⁸. A **nivel internacional**, Schönsteiner propuso la creación de un comité experto consultivo⁵⁹. El objetivo sería garantizar el cumplimiento de los requisitos de experiencia e independencia. La autora propone un diseño tripartito, en el que un tercio de sus miembros serían elegidos, respectivamente, por los representantes de los Estados en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, por las ONGs reconocidas ante al Sistema Interamericano, y por anteriores miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas. Este comité revisaría los CVs de los candidatos, podría requerir información adicional en caso de necesidad, y entrevistaría a los candidatos.

El *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional* (CEJIL) también se pronunció a favor de la creación de un órgano consultivo independiente dentro de la

⁵⁶ AG/RES. 2120 (XXXV-O/05), *Presentación de los candidatos y candidatas para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 7 June 2005; AG/RES. 2166 (XXXVI-O/06), *Presentación pública de los candidatos y candidatas para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 6 June 2006.

⁵⁷ CEJIL *supra* n 60, 18.

⁵⁸ Faúndez Ledesma, *supra* n 50; Schönsteiner, *supra* n 49; Ruiz-Chiriboga, *supra* n 52; CEJIL *supra* n 54.

⁵⁹ Schönsteiner, *supra* n 49, 212-214.

OEA.⁶⁰ Este órgano estaría compuesto por expertos independientes con experiencia en el ámbito de los derechos humanos (miembros de asociaciones internacionales de abogados, ONGs internacionales y académicos). El órgano consultivo evaluaría a los candidatos y emitiría un informe no vinculante sobre su idoneidad y calificaciones. Además, CEJIL sugirió que los Estados deberían explicitar el proceso seguido a nivel interno para la selección de candidatos.⁶¹

A **nivel nacional**, el proceso de selección está en las manos de los gobiernos estatales. Faúndez Ledesma sugirió que los gobiernos adoptaran la práctica de seleccionar a sus candidatos entre los propuestos por ONGs, las facultades de derecho o ciencias políticas de universidades nacionales, después de ser evaluados por el parlamento nacional.⁶² CEJIL propuso que se realizaran convocatorias para permitir propuestas de la sociedad civil o la postulación de los propios candidatos.⁶³

En general, el proceso de selección de jueces internacionales tiende a estar dominado por los ejecutivos y a desarrollarse a puerta cerrada. No obstante, como consecuencia de la influencia creciente de algunos tribunales internacionales, los procesos de selección y nombramiento han recibido mayor atención. En el ámbito del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros han emitido diversas resoluciones y recomendaciones sobre el proceso de selección de jueces del TEDH.⁶⁴ Además de las entrevistas ante el Subcomité de la Asamblea Parlamentaria, en 2010 se estableció un Panel Consultivo de Expertos para evaluar la idoneidad de los candidatos.⁶⁵ También se requiere que los gobiernos expliciten el proceso seguido a nivel nacional para nombrar la terna de candidatos. Este requisito puede crear incentivos para

⁶⁰ CEJIL, *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2008, 19.

⁶¹ CEJIL, *supra* n 54, 15-16; CEJIL, *supra* n 60, 18-19. Esta ONG propuso también compareencias públicas ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos o ante el Consejo Permanente, que se pudieran seguir a través de internet. De manera novedosa, como parte del proceso para la elección de los miembros de la Comisión, en mayo de 2013, tuvo lugar un “foro público” en el Consejo Permanente, en el que los candidatos a la CIDH se presentaron y respondieron a las preguntas que les formularon los Estados y –por medio de la OEA– organizaciones de la sociedad civil.

⁶² Faúndez Ledesma, *supra* n 50, 188.

⁶³ CEJIL *supra* n 54, 14-15; CEJIL *supra* n 60, 18.

⁶⁴ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights*, AS/Jur/Inf (2013) 02, 10 January 2013, http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/ajinfdoc02_2013.pdf

⁶⁵ Resolution CM/Res(2010)26 *on the establishment of an Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights*, 10 November 2010.

que los Estados establezcan tales procesos cuando no existan previamente. De hecho, en algunos Estados, se realizan convocatorias públicas en diarios oficiales, periódicos o webs gubernamentales. También a nivel nacional se han establecido comités específicos de composición diversa, para evaluar o proponer candidatos.

En la OEA, el proceso sigue estando en manos exclusivamente de los gobiernos. Dada la influencia creciente de la Corte, deberían introducirse algunas salvaguardias para garantizar la experiencia e independencia de los candidatos seleccionados. Los mecanismos posibles a nivel nacional e internacional son diversos, desde órganos consultivos que evalúen las competencias de los candidatos a nuevas prácticas para incrementar la transparencia del proceso.

3.1.2. Mandato y reelección

El mandato de los jueces es de **seis años** y sólo pueden ser **reelegidos una vez** (Artículo 54 CADH). La corta duración del mandato y la posibilidad de reelección pueden socavar su independencia. Los jueces pueden sentirse tentados a ser “amables” con el Estado que los propuso (y otros implicados en el proceso) para garantizar la reelección⁶⁶. En la práctica, alrededor de un tercio de los jueces han sido reelegidos (ver Anexo).

Recientemente, el Protocolo 14 modificó el Convenio Europeo de Derechos Humanos para extender la duración del mandato de los jueces de seis a nueve años y prohibir la reelección. El Informe explicativo enfatiza que esta reforma tiene como objetivo fortalecer la independencia e imparcialidad del Tribunal⁶⁷.

Los expertos tienden a estar de acuerdo en los riesgos que implica la posibilidad de reelección desde la perspectiva de la independencia⁶⁸. A la vez, el mandato indefinido (o hasta la jubilación) tiende a ser rechazado para los jueces de tribunales internacionales con el fin de garantizar la renovación y algún tipo de representación geográfica. En

⁶⁶ Faúndez Ledesma *supra* n 50, 191, recomendó el abandono de la práctica de la reelección.

⁶⁷ *Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention*, par. 50: “The judges’ terms of office have been changed and increased to nine years. Judges may not, however, be re-elected. These changes are intended to reinforce their independence and impartiality, as desired notably by the Parliamentary Assembly in its Recommendation 1649 (2004)”

⁶⁸ Terris, Romano & Swigart, *supra* n 8, 155; Mackenzie & Sands, *supra* n 5, 279.

cualquier caso, en la medida en que el proceso de selección no está orientado a garantizar la independencia y el mérito, el mandato indefinido no sería adecuado. En resumen, un mandato largo y no renovable sería lo más adecuado.

3.1.3. Incompatibilidades

De manera general, el Artículo 71 CADH establece que la posición de juez es incompatible “con otras actividades que pudieren afectar su independencia o imparcialidad”, y a continuación se remite al Estatuto. El Artículo 18 del Estatuto de la Corte IDH especifica que el ejercicio del cargo de juez es incompatible con:

- a. los de miembros o altos funcionarios del Poder Ejecutivo; quedan exceptuados los cargos que no impliquen subordinación jerárquica ordinaria, así como los de agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros;
- b. los de funcionarios de organismos internacionales;
- c. cualesquiera otros cargos y actividades que impidan a los jueces cumplir sus obligaciones, o que afecten su independencia, imparcialidad, la dignidad o prestigio de su cargo.

Diversos autores han enfatizado los riesgos de esta regulación. De acuerdo con la excepción del párrafo (a), los jueces pueden desempeñar cargos como miembros del ejecutivo, a condición de que no impliquen una “subordinación jerárquica ordinaria”, sin quedar claro lo que debe entenderse por “ordinaria”. Asimismo, se permite que los jueces sean a la vez agentes diplomáticos, exceptuando la posición como jefes de misión ante la OEA o cualquiera de sus Estados miembros. Ahora bien, los jueces todavía podrían ser diplomáticos ante Naciones Unidas u otros organismos internacionales o países que no sean miembros de la OEA⁶⁹. Por consiguiente, la apariencia de independencia se pondría en riesgo⁷⁰. Además, no hay ninguna referencia explícita a la incompatibilidad con posiciones en el poder judicial o legislativo⁷¹. Podría interpretarse, no obstante, que están incluidas en el párrafo (c).

En cualquier caso, debería tenerse en cuenta que la posición de jueces de la Corte IDH es a tiempo parcial, y que por lo tanto no puede prohibirse a los jueces que desarrollen otras actividades remuneradas. Aún así, el ejercicio de poder público de cualquier tipo debería quedar excluido.

⁶⁹ Faúndez Ledesma, *supra* n 50, 200.

⁷⁰ Ruiz-Chiriboga, *supra* n 52, 127.

⁷¹ Faúndez Ledesma, *supra* n 50, 201; Ruiz-Chiriboga, *supra* n 52, 126.

Corresponde a la Corte decidir sobre las incompatibilidades. En caso de que la incompatibilidad no sea subsanada, el juez podría ser cesado⁷². La decisión final corresponde a la Asamblea General, por una mayoría de dos tercios de los Estados parte de la Convención, pero sólo a petición de la Corte. El hecho de que la decisión no pueda ser tomada unilateralmente por la Asamblea General, sino sólo a iniciativa de la Corte, contribuye a salvaguardar su independencia en relación con los órganos políticos de la OEA.

3.2. La composición de la Corte

En algunos contextos, la presencia de jueces de la respectiva nacionalidad puede contribuir a la credibilidad de los tribunales internacionales a los ojos de los Estados.⁷³ No obstante, cuando se trata de tribunales internacionales de derechos humanos, cuya función es supervisar el respeto de los derechos humanos por las autoridades estatales, la participación de jueces de la nacionalidad de los Estados demandados podría socavar la apariencia de independencia del tribunal. En relación con la Corte IDH, el Artículo 55 CADH establece:

1. El juez que sea nacional de alguno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte, conservará su derecho a conocer del mismo.
2. Si uno de los jueces llamados a conocer del caso fuere de la nacionalidad de uno de los Estados Partes, otro Estado parte en el caso podrá designar a una persona de su elección para que integre la Corte en calidad de juez *ad hoc*.
3. Si entre los jueces llamados a conocer del caso ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados Partes, cada uno de éstos podrá designar un juez *ad hoc*.

3.2.1. Jueces *ad hoc*

Sobre la base del Artículo 55(3) CADH, en caso de que en la Corte no hubiera ningún juez de la respectiva nacionalidad, se reconocía a los Estados demandados la potestad de nombrar un juez *ad hoc*. Diversos autores sostuvieron que esta disposición sólo tenía sentido en el contexto de casos inter-estatales⁷⁴. La institución del “juez *ad hoc*” se había tomado de la Corte Internacional de Justicia, que conoce exclusivamente de casos entre Estados. En el contexto de casos instados por individuos, la posibilidad de nombrar

⁷² El Artículo 18(2) del Estatuto se remite a los Artículos 73 CADH y 20(2) del Estatuto.

⁷³ Terris, Romano & Swigart, *supra* n 8, 153.

⁷⁴ Faúndez Ledesma, *supra* n 50, 194.

un juez *ad hoc* podía poner en duda la independencia de la Corte⁷⁵. Además, como las víctimas no tienen reconocida la capacidad de nombrar un juez adicional, se vulneraba el principio de igualdad de armas entre las partes⁷⁶.

En este contexto, se solicitó a la Corte una Opinión Consultiva sobre el Artículo 55⁷⁷. En una decisión unánime, la Corte sostuvo que el párrafo tercero sólo era aplicable a las comunicaciones inter-estatales y que no podía interpretarse que otorgara un derecho similar a los Estados en casos originados en peticiones individuales.

3.2.2. *El juez de la nacionalidad del Estado demandante*

En relación con el Artículo 55(1) CADH, algunos sostenían que los jueces nacionales no deberían conocer de los casos contra el respectivo Estado, ya que su presencia podía menoscabar la percepción de independencia e imparcialidad. Por otro lado, otros argumentaban que los jueces no actúan como representantes del Estado, y que su participación no debía de ser excluida.

En la Opinión Consultiva citada con anterioridad, la Corte IDH interpretó que el juez de la nacionalidad del Estado demandado no debe participar en el conocimiento de casos contenciosos originados en peticiones individuales. La Corte argumentó que de acuerdo tanto con el texto, el objetivo, y la voluntad de los autores, el Artículo 55(1) sólo debía aplicarse a las comunicaciones inter-estatales. En concreto, el texto de esta cláusula se refiere a jueces de “alguno de los Estados Partes” en plural, y por lo tanto el objetivo era garantizar el equilibrio entre Estados.

La Corte rechazó el argumento según el cual el objetivo de la participación del juez nacional era garantizar un mejor conocimiento del sistema jurídico de ese Estado, en tanto que la misma garantía no existiría para los Estados que no tuvieran un juez en la Corte. Finalmente, el Reglamento de la Corte IDH se modificó en noviembre de 2009 para incorporar la Opinión de la Corte.⁷⁸

⁷⁵ *Id.* 195-199.

⁷⁶ Ruiz-Chiriboga *supra* n 52, 124.

⁷⁷ Opinión Consultiva OC-20/09, de 29 de septiembre de 2009, solicitada por la República Argentina.

⁷⁸ Artículos 19 and 20 del Reglamento.

3.3. Acceso individual

Las normas (y la práctica) sobre la legitimación activa, y otras formas de intervención, pueden tener un impacto sobre el grado de independencia de los tribunales internacionales. Helfer y Slaughter sostienen que existe una correlación entre acceso e independencia. Observan que tribunales con un grado elevado de independencia tienden a tener jurisdicción sobre demandas individuales.⁷⁹ En la medida en que los individuos gozan de legitimación activa ante tribunales internacionales, los Estados pierden control sobre el tipo de casos que llegan al tribunal y la audiencia se amplía. Además, si los tribunales quieren atraer casos individuales, deberán evitar ser percibidos como dependientes de los gobiernos estatales. El acceso individual incrementa tanto las oportunidades como las expectativas de independencia.

3.3.1. Legitimación activa ante la Corte

Como es sabido, los individuos no gozan de legitimación activa ante la Corte IDH. Pueden presentar sus peticiones ante la CIDH, y en esas circunstancias sólo la CIDH puede decidir someter el caso ante la Corte. De este modo, la Comisión se convierte en el guardián de las puertas de la Corte (*gatekeeper*).

El número de casos que se someten a la Corte es muy reducido⁸⁰. Las ONGs han denunciado el limitado número de casos que se someten al conocimiento de la Corte, incluso en supuestos de graves violaciones de derechos humanos e incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión⁸¹. La ausencia de seguridad jurídica sobre los criterios para decidir qué casos se someten a la Corte contribuye a socavar la percepción de independencia del Sistema⁸².

⁷⁹ Helfer & Slaughter, *supra* n 15, 30.

⁸⁰ Ver *supra* n 24 y texto acompañante.

⁸¹ Krsticevic, *supra* n 35, 413-415.

⁸² *Id.*

De hecho, la imparcialidad de la Comisión ha sido cuestionada por los propios Estados por someter a la Corte los casos en los que los intereses de la Comisión y de las víctimas coinciden.⁸³

En contraposición, a la falta de legitimación activa ante la Corte, el acceso a la Comisión se reconoce en términos amplios. Cualquier persona, grupo de personas u ONG pueden presentar una petición ante la Comisión, en su nombre o en nombre de terceros⁸⁴. Por lo tanto, no existe un requisito de “interés individual”, o incluso la necesidad de autorización de las víctimas para que una ONG pueda presentar una petición⁸⁵.

3.3.2. *El estatus de los individuos ante la Corte*

Además de no gozar de acceso ante la Corte, hasta el año 2000, los individuos no recibieron la consideración de partes en los casos que efectivamente se sometían al conocimiento de la Corte IDH. La Comisión y el Estado demandado eran las partes ante la Corte. Esta situación planteaba dos problemas principales.

Primero, el doble rol de la CIDH, como órgano de decisión con el poder de formular recomendaciones a los Estados y como parte ante la Corte, contribuye a menoscabar la autoridad y autonomía de la Comisión desde la perspectiva de los Estados⁸⁶.

Segundo, la CIDH no representa necesariamente los intereses de las víctimas. La Comisión y las víctimas pueden tener visiones distintas sobre los derechos que han sido vulnerados y las medidas reparatoras correspondientes. Estrategias divergentes podían socavar los intereses de las víctimas⁸⁷.

⁸³ CEJIL, *supra* n 60, 23.

⁸⁴ Artículo 44 CADH, Artículo 23 del Reglamento de la Comisión.

⁸⁵ Krsticevic, *supra* n 35, 409, fn 4.

⁸⁶ CEJIL, *supra* n 60, 23.

⁸⁷ Krsticevic, *supra* n 35, 418.

En la práctica, los representantes legales de las víctimas se integraron en la delegación de la Comisión como “asistentes”⁸⁸ y se les permitía participar activamente en el proceso⁸⁹. No obstante, esto no se consideraba suficiente. Muchos reclamaron que las víctimas tuvieran una voz autónoma ante la Corte IDH y por lo tanto la posibilidad de presentar y defender sus argumentos⁹⁰. Además, esta situación daba lugar a un desequilibrio procesal, en tanto que los que habían sufrido una violación de sus derechos no eran reconocidos como partes en el proceso y por lo tanto el principio de igualdad de armas resultaba ignorado⁹¹.

El Reglamento de la Corte IDH se reformó en primer lugar en 1996 para permitir a los representantes de las víctimas presentar sus propios argumentos y evidencias de manera autónoma en la fase de reparación⁹². Posteriormente, en el año 2000, el Reglamento se reformó de nuevo para otorgar a los individuos el estatus de “partes autónomas” ante la Corte⁹³.

Actualmente, la Comisión, el Estado demandado y las víctimas son partes ante la Corte⁹⁴. El doble role de la Comisión, como “juez y parte” sigue siendo problemático. Además, los Estados han denunciado la existencia de un desequilibrio al tener que enfrentarse a “dos partes”. La Corte acogió la queja otorgando a los Estados el doble de tiempo para la contestación a la demanda, los interrogatorios y los argumentos orales⁹⁵. Esta práctica ha sido denunciada en la medida en que la posición de la Comisión y de las víctimas no es necesariamente coincidente. Podría ser que la Comisión no compartiera todas las violaciones alegadas, y por lo tanto estaría de acuerdo con el Estado en ciertos aspectos⁹⁶. Además, los gobiernos tienen a su disposición vastos recursos humanos y

⁸⁸ A.G. Cançado Trindade, “Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano: el acceso directo de los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales de derechos humanos”, 33; Krsticevic *supra* n 35, 412-413.

⁸⁹ CEJIL Aportes reforma p. 23

⁹⁰ M.E. Ventura Robles, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: camino hacia un tribunal permanente”, 32-33 *Revista IIDH* 2000-2001, 301-302; Krsticevic, *supra* n 35, 419.

⁹¹ Cançado Trindade, *supra* n 88, 35

⁹² Cançado Trindade, *supra* n 88, 34-35; Krsticevic, *supra* n 35, 419-422.

⁹³ Cançado Trindade, *supra* n 88, 30.

⁹⁴ Ventura Robles, *supra* n 90, 301-302.

⁹⁵ CEJIL, *supra* n 60, 24.

⁹⁶ P.A. Acosta Alvarado, Tribunal Europeo y Corte Interamericana de derechos humanos: “¿Escenarios idóneos para la garantía del derecho de acceso a la justicia internacional?”, 2007, 35 <http://www.eplo.eu/alfaII/docs/Grant%20Holders/Paola%20Andrea%20Acosta%20Alvarado.pdf>

materiales, de los que no disponen las víctimas⁹⁷. Por consiguiente, las ventajas procesales para los Estados se perciban como injustificadas y pueden contribuir a minar la percepción de independencia de la Corte.

En cualquier caso, diversos autores y jueces siguen reclamando que se reconozca a los individuos el derecho de someter los casos ante la Corte. Como titulares de los derechos garantizados por la Convención, los individuos deberían gozar del derecho de acceder y poder defender su posición ante un tribunal⁹⁸.

Junto a los argumentos formulados desde la perspectiva de la protección individual, existen también argumentos en favor del acceso individual desde la perspectiva de la independencia judicial, como se indicó al inicio de esta sección. Además, el acceso de los individuos ante la Corte subvertiría el rol de la Comisión en la determinación de la agenda de la Corte.

En la medida en que la Corte IDH no es un tribunal permanente, no obstante, reconocer legitimación activa a los individuos, o simplemente aumentar el número de casos sometidos a la Corte, requeriría reformas institucionales adicionales para que la Corte pudiera lidiar con el incremento de la carga de trabajo.

3.4. Recursos económicos

Como se ha dicho, “todo tribunal internacional es altamente dependiente de un aspecto crucial: el dinero y los recursos que necesita para funcionar”⁹⁹. La posibilidad de alterar los salarios de los jueces podría ser una forma de ejercer presión sobre la Corte. También los términos de compensación son relevantes para garantizar la independencia de los jueces¹⁰⁰. Si el cargo de juez está adecuadamente remunerado, los incentivos para

argumentó que existen ventajas en la participación de la Comisión desde la perspectiva individual, ya que muchas veces las víctimas no disponen de los recursos para defender el caso ante la Corte.

⁹⁷ CEJIL *supra* n 60, 24.

⁹⁸ Cançado Trindade, *supra* n 88, 37-38; Krsticevic *supra* n 35, 411.

⁹⁹ Terris, Romano & Swigart, *supra* n 8, 160.

¹⁰⁰ Montreal Declaration. Universal Declaration on the Independence of Justice, 1983, sec. 1.14.

el desarrollo de actividades adicionales se reducen. En el caso de tribunales no permanentes, el tema del presupuesto y los salarios deviene especialmente delicado¹⁰¹.

3.4.1. Salarios

Los jueces de la CorteIDH no lo son a tiempo completo y por lo tanto no reciben un salario regular. De acuerdo con el Artículo 72 CADH: “Los jueces de la Corte [...] percibirán *emolumentos y gastos de viaje* en la forma y condiciones que determinen sus Estatutos, *teniendo en cuenta la importancia e independencia* de sus funciones” (cursiva propia)¹⁰².

En general, los jueces se reúnen entre ocho y diez semanas por año, distribuidas en cuatro sesiones ordinarias¹⁰³. Las sesiones de la Corte se destinan principalmente a las audiencias, a resolver las opiniones consultivas, los casos contenciosos y las medidas reparatoras. Como diversos jueces han indicado, además del tiempo en la Corte, necesitan dedicar tiempo a preparar los casos con antelación.¹⁰⁴ El ex-juez de la Corte Cançado Trindade sostuvo elocuentemente que el trabajo de los jueces deviene un “verdadero apostolado”, ya que deben mantener su dedicación a las actividades profesionales permanentes en sus respectivos países.¹⁰⁵

En este contexto, el sistema flexible de incompatibilidades está ligado a la ausencia de salarios estables. Los jueces de la CorteIDH necesitan desarrollar otros trabajos para ganarse la vida. El juez Ventura Robles reclamó la creación de un tribunal permanente, en el que se prohíba a los jueces el desarrollo de otras actividades procesionales y se les retribuya de acuerdo con sus responsabilidades, como la única

¹⁰¹ Shelton, *supra* n 3, 39.

¹⁰² De acuerdo con el Presupuesto-Programa 2012 de la OEA, p. 26: “Los honorarios de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pagarán a razón de US\$300 diarios”, http://www.oas.org/consejo/sp/CAAP/docs/Approved%20Program%20Budget%202012%20SPA_no%20posts.pdf

¹⁰³ Informe Annual 2012 de la CorteIDH, <http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>

¹⁰⁴ A.A. Cançado Trindade, “El derecho de acceso a la justicia internacional y las condiciones para su realización en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos” 37 *Revista IIDH* 2003, 57; M. E. Ventura Robles, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: la necesidad inmediata de convertirse en un tribunal permanente”, 1 *Revista CEJIL*, 2005, 12-13.

¹⁰⁵ Cançado Trindade, *supra* n 104, 57.

forma en que un tribunal internacional de derechos humanos puede cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones.¹⁰⁶

3.4.2. Presupuesto

En relación con el presupuesto de la Corte, el Artículo 72 CADH establece que la Corte elaborará su propio presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, que no podrá introducir modificaciones¹⁰⁷. Los recursos procedentes de la OEA representan poco más de la mitad del presupuesto de la Corte¹⁰⁸. El resto procede de fuentes extraordinarias: la cooperación internacional, donaciones de Estados parte y de otras instituciones. Los gobiernos de Noruega y España han estado tradicionalmente entre los principales donantes, pero también realizan donaciones los propios Estados de la OEA¹⁰⁹.

Tal y como se establece en el Informe Anual de la Corte de 2012, el hecho de que alrededor de la mitad de los gastos regulares de la Corte se financie a cargo de donaciones voluntarias es preocupante.¹¹⁰

Los riesgos para el buen funcionamiento y la autonomía del Sistema Interamericano estuvieron presentes durante el reciente proceso de “fortalecimiento”. Algunos Estados pretendían que se prohibiesen las donaciones a fines específicos¹¹¹. La Asamblea General, en la Resolución que puso fin al proceso, reafirmó el compromiso de lograr el pleno financiamiento del Sistema Interamericano a través del Fondo Regular de la OEA. Mientras se alcanza tal compromiso, invitó a los Estados y otras organizaciones

¹⁰⁶ Ventura Robles, *supra* n 104, 12.

¹⁰⁷ Artículo 72 CADH: “[...] Tales emolumentos y gastos de viaje será fijados en el programa-presupuesto de la Organización de los Estados Americanos, el que debe incluir, además, los gastos de la Corte y de su Secretaría. A estos efectos, la Corte elaborará su propio proyecto de presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, por conducto de la Secretaría General. Esta última no podrá introducirle modificaciones”.

¹⁰⁸ De acuerdo con los respectivos Informes Anuales, en 2012, los recursos procedentes de la OEA representaban un 58,39% del total del presupuesto; y en 2011 a un 51,70% <http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>

¹⁰⁹ <http://www.corteidh.or.cr/index.php/aportes-donaciones>

¹¹⁰ Informe Anual de 2012, p. 93.

¹¹¹ Esta propuesta fue liderada por Ecuador, secundado por otros, en relación con la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, que se financia íntegramente con fondos externos.

a que continúen realizando contribuciones voluntarias “preferentemente” sin fines específicos¹¹².

4. Conclusiones

Más allá de las razones concretas por las que los gobiernos crean tribunales internacionales de derechos humanos, o se adhieren a los mismos, su principal función es supervisar el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales. Así, los tribunales internacionales proporcionan un mecanismo de control externo a la acción estatal.

Además, los tribunales internacionales de derechos humanos no se encuentran sólo bajo el escrutinio de los gobiernos estatales, sino también de las ONGs, la academia, los medios de comunicación y los individuos, que son los beneficiarios de la protección internacional.¹¹³ Estos grupos pueden tener expectativas diversas, pero la credibilidad y legitimidad del tribunal depende, en gran medida, de su independencia, esto es, de su capacidad para decidir libre de presiones e injerencias por parte de otros actores.

La principal amenaza para la independencia judicial proviene de los gobiernos estatales, pero no debería ignorarse la capacidad de influencia de otros actores en el contexto del Sistema Interamericano, como la Comisión, otros órganos políticos de la OEA, u ONGs especializadas.

La evaluación de la independencia Corte IDH desde una perspectiva institucional arroja una imagen inquietante. El proceso de selección de jueces sigue siendo puramente gubernamental, tanto a nivel nacional como internacional. No existen mecanismos para garantizar la independencia y competencia de los candidatos, y la elección está politizada. La duración corta del mandato y la posibilidad de reelección no hacen más que contribuir a los riesgos de influencia gubernamental. Los individuos no gozan de legitimación activa y por lo tanto el tipo de casos que se someten a la Corte depende de la Comisión. La

¹¹² AG/RES. 1 (XLIV-E/13), *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 22 de marzo de 2013, para. 5.

¹¹³ *Id.*

ausencia de acceso individual ante la Corte se combina con un acceso amplio ante la Comisión, lo que demuestra la preferencia por un mecanismo de control más político que judicial. Además, como la Corte IDH no es permanente, los jueces no reciben salarios regulares y el sistema de incompatibilidades es más bien flexible.

Por otro lado, se han dado algunos pasos muy tímidos para fortalecer la independencia de la Corte IDH. Las reclamaciones de transparencia han llevado a la publicación de los CVs de los candidatos en internet. Además, se ha excluido la posibilidad de nombrar jueces *ad hoc* y la participación del juez nacional en los casos contra el Estado respectivo.

El hecho de que la Corte IDH no sea permanente limita las propuestas de reforma y puede explicar algunas de las disposiciones y prácticas actuales. Por ejemplo, la reclamación de legitimación activa individual choca con la realidad de una Corte a tiempo parcial que difícilmente puede lidiar con el incremento de la carga de trabajo.¹¹⁴ El régimen de incompatibilidades deja margen para la mejora, pero existen límites derivados del hecho de que los jueces no reciban un salario estable.

En este contexto, muchos han reclamado una Corte permanente. Ésta no sería una solución automática, aunque permitiría revisar los aspectos referidos al proceso de selección, mandato, incompatibilidades, acceso, y salarios. De todos modos, no parece existir voluntad política en ese sentido.

La independencia judicial no es concebida como un fin en sí mismo, sino como un elemento que contribuye a la legitimidad desde una perspectiva institucional.¹¹⁵ A su vez, la legitimidad de los tribunales internacionales está condicionada por otras variables. Existe una tensión permanente entre el poder ejercido por tribunales internacionales y la legitimidad democrática.¹¹⁶ Tal y como lo formulan von Bogdandy y Venzke, ¿en nombre de quién ejercen los tribunales internacionales su autoridad?¹¹⁷ Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la interpretación otorgada a un derecho concreto por un

¹¹⁴ Ventura Robles, *supra* n 90.

¹¹⁵ Bühlmann & Kunz *supra* n 4.

¹¹⁶ Benvenisti & Downs, *supra* n 8.

¹¹⁷ Von Bogdandy & Venzke, *supra* n 2.

tribunal internacional puede entrar en conflicto con la interpretación otorgada a un derecho paralelo por las instituciones de una determinada comunidad política democrática.¹¹⁸ En la medida en que el tipo de casos ante la Corte se diversifica más allá de los asesinatos, torturas y desapariciones forzadas, el ámbito del desacuerdo razonable en la interpretación de derechos se amplía. La objeción contra-mayoritaria se exagera a nivel internacional, en la medida en que los tribunales internacionales no están integrados en un sistema institucionalizado de límites y contra-límites (*checks and balances*).

Desde la perspectiva del diseño institucional, el objetivo no debería ser aislar a los tribunales internacionales para garantizar su independencia. De hecho, el vínculo con los Estados puede ser fuente de legitimidad. En este contexto, es importante romper con la visión monolítica del Estado,¹¹⁹ y tener en cuenta que los Estados no se reducen al ejecutivo, aunque éste sea el principal actor a nivel internacional.

Precisamente, parte del problema a nivel internacional reside en que los ejecutivos encuentran escasos contra-límites a su actuación. El principio de *checks and balances* invita a pensar en los mecanismos de colaboración y control entre diversos actores con distintos intereses institucionales. El potencial de este principio debería ser explorado en la esfera internacional tanto en su dimensión horizontal -en el seno de los sistemas internos e internacional- como vertical -en la interacción entre actores nacionales e internacionales-. Por ejemplo, en el proceso de selección de jueces podría pensarse en la incorporación de otros organismos, tanto en la esfera nacional como internacional, que sirvieran de contrapeso a la acción estatal.

Al final, es importante que los jueces puedan decidir libres de presiones e injerencias, a la vez que se establecen mecanismos adecuados de colaboración y control entre la Corte y otras instituciones relevantes¹²⁰. Desde esa perspectiva, debería pensarse en cómo incorporar a la Corte en un entramado institucional más amplio, y visitar el

¹¹⁸ R. Gargarella, “Justicia penal internacional y deliberación democrática. Algunas notas sobre el caso “Gelman”, <http://es.scribd.com/doc/102274883/Justicia-Penal-Internacional-y-Deliberacion-Democratica-Gargarella>, y ver también su contribución a este volumen; G.L. Neuman, “Import, Export, and Regional Consent in the Inter-American Court of Human Rights”, 19 *The European Journal of International Law* 2008, 101; C. Binder, “The Prohibition of Amnesties by the Inter-American Court of Human Rights”, in A. von Bogdandy & I. Venzke (eds.), *International Judicial Lawmaking*, Springer, 2012.

¹¹⁹ A.M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

¹²⁰ Ferejohn & Kramer, *supra* n 3.

presente diseño institucional y los mecanismos establecidos a la luz del principio de límites y contra-límites.

Anexo: Los jueces de la Corte IDH

Jueces	Estados	Mandato
Eduardo Ferrer MacGregor	México	2013-2018
Roberto de Figueredo Caldas	Brasil	2013-2018
Humberto Antonio Sierra Porto	Colombia	2013-2018
Alberto Pérez Pérez	Uruguay	2010-2015
Eduardo Vio Grossi	Chile	2010-2015
Rhadys Abreu Blondet	República Dominicana	2007-2012
Margaretta May Macaulay	Jamaica	2007-2012
Leonardo A. Franco	Argentina	2007-2012
Diego García Sayán	Perú	2004-2009 / 2010-2015
Manuel Ventura Robles	Costa Rica	2004-2009 / 2010-2015
Cecilia Medina Quiroga	Chile	1998-2003 / 2004-2009
Sergio García Ramírez	México	1998-2003 / 2004-2009
Carlos Vicente de Roux Rengifo	Colombia	1998-2003
Antonio A. Cançado Trindade	Brasil	1995-2000 / 2001-2006
Alirio Abreu Burelli	Venezuela	1995-2000 / 2001-2006
Oliver H. Jackman	Barbados	1995-2000 / 2001-2006

Asdrúbal Aguiar Aranguren	Venezuela	1992-1994
Alejandro Montiel Argüello	Nicaragua	1992-1997
Máximo Pacheco Gómez	Chile	1992-1997 / 1998-2003
Hernán Salgado Pesantes	Ecuador	1992-1997 / 1998-2003
Julio A. Barberis	Argentina	1990-1991
Orlando Tovar Tamayo	Venezuela	1989-1991
Sonia Picado Sotela	Costa Rica	1989-1994
Policarpo Callejas	Honduras	1989-1991
Jorge R. Hernández Alcerro	Honduras	1986-1989
Héctor Gros Espiell	Uruguay	1986-1990
Héctor Fix-Zamudio	México	1986-1991 / 1992-1997
Rafael Nieto Navia	Colombia	1982-1988
Thomas Buergenthal	Costa Rica (EEUU)	1979-1985 / 1986-1991
Pedro Nikken	Venezuela	1979-1989
Rodolfo E. Piza Escalante	Costa Rica	1979-1989
Máximo Cisneros Sánchez	Perú	1979-1985
Carlos Roberto Reina	Honduras	1979-1985
Huntley Eugene Monroe	Jamaica	1979-1985
César Ordóñez Quintero	Colombia	1979-1982

(Elaboración propia: Karlos Castilla, Jorge Roa, y Aida Torres a partir de la información disponible en <http://www.corteidh.or.cr/composicion.cfm>)