

# La independencia de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos: El caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Aida Torres Pérez\*

## 1. Introducción

La investigación sobre la independencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) forma parte de un proyecto más amplio sobre la independencia de tribunales internacionales que todavía se encuentra en un estadio preliminar. Esta ponencia se ha de entender, pues, como un trabajo en curso.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los tribunales internacionales han proliferado en todo el mundo. A la vez que su número se ha incrementado a más de veinte, también se ha expandido su ámbito de actuación, desde la economía a los derechos humanos. Así mismo, el impacto de sus decisiones en la política y legislación interna se ha intensificado. El progresivo aumento del número de tribunales y la diversificación de temas bajo su jurisdicción han contribuido a la fragmentación del orden jurídico internacional<sup>1</sup>. La creciente influencia y poder de los tribunales internacionales han planteado problemas de legitimidad que, en cierta medida, reflejan una preocupación más general sobre el déficit democrático de las instituciones internacionales<sup>2</sup>. La legitimidad de los tribunales internacionales, como la de los tribunales nacionales, está basada en gran medida en su independencia<sup>3</sup>. De forma general, la **independencia judicial** se puede definir como la capacidad de tomar decisiones sin la interferencia de otros actores, especialmente del poder ejecutivo, pero también de instituciones internacionales o grupos de presión social o política.

---

\* Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Agradezco a Paola Bergallo, Karlos Castilla, Jorge Contesse, y Jorge Roa por su inestimable ayuda. Todos los errores son sólo míos.

<sup>1</sup> M. Koskenniemi, "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.

<sup>2</sup> 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, 7-41; J.L. Gibson & G.A. Caldeira, "The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support", 89 *American Political Science Review* 1995, 356-376.

<sup>3</sup> R. Mackenzie & P. Sands, "International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge", 44 *Harvard International Law Journal* 2003, 271-285; M. Bühlmann & R. Kunz "Confidence in the judiciary: Comparing the independence and legitimacy of judicial systems" 34 *West European Politics* 2011, 317-345; Von Bogdandy & Venzke *supra* n 2.

Al considerar la independencia de los tribunales internacionales, debe plantearse 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?*<sup>4</sup> 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 razones por las que los Estados establecen tribunales internacionales se han diversificado. Si antes estos eran sobre todo concebidos como instrumentos para la resolución de conflictos entre Estados, ahora se espera que contribuyan a la garantía del cumplimiento de las normas, a la credibilidad de los compromisos internacionales, o al mantenimiento de regímenes de cooperación<sup>5</sup>.

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 en la última década, con la proliferación de tribunales internacionales, diversos autores han prestado cada vez una mayor atención a la independencia del poder judicial internacional<sup>6</sup>.

La independencia no es un concepto monolítico<sup>7</sup>, por lo que el grado de independencia deseable puede variar en función de los distintos objetivos de cada tribunal. Por ejemplo, puede que los órganos de resolución de conflictos que deciden

---

<sup>4</sup> Mackenzie & Sands, *supra* n 3

<sup>5</sup> L.R. Helfer & A.M. Slaughter, "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", 107 *Yale Law Journal* 1997, 273; 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.

<sup>6</sup> Mackenzie & Sands, *supra* n 3; Helfer & Slaughter, *supra* n 5; 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 Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice", 102 *American Political Science Review* 2008, 435; E. Benvenisti & G.W. Downs, "Prospects for the Increased Independence of International Tribunals", 12 *German Law Journal* 2011, 1057; Y. Shany, "Judicial Independence as an Indicator of International Court Effectiveness: A Goal-Based Approach", 2011 <http://www.effective-intl-adjudication.org/admin/Reports/1e1b35f6296fbda531d87a32c066707bChapter%2016%20-%20Shany.pdf>; 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. A Project on International Courts and Tribunals (PICT) was established in 1997 at New York University <http://www.pict-pcti.org/>

<sup>7</sup>S.B. Burbank, "What Do We Mean by 'Judicial Independence'?", 64 *Ohio State Law Journal* 2003, 323.

sobre disputas bilaterales entre Estados no necesiten el mismo grado de independencia que tribunales en regímenes de cooperación multilateral o tribunales de derechos humanos. La noción de *independencia judicial internacional* ha de ser sensible a los diversos contextos normativos, institucionales y políticos en los que operan estos tribunales. En el ámbito internacional, existe una tensión permanente entre la aspiración de independencia, por un lado, y la capacidad de respuesta (*accountability*) a las expectativas e intereses de los actores involucrados (*stakeholders*), por el otro.

En este contexto, el principal objetivo de mi proyecto más general es evaluar la independencia de distintos tribunales internacionales a partir de la sistematización de los mecanismos que condicionan la independencia judicial, así como proporcionar un conjunto de principios normativos para guiar el diseño y la práctica institucional. El proyecto analizará diversos tribunales y paneles internacionales y regionales desde un punto de vista comparativo e interdisciplinar: i) *tribunales de derechos humanos*: Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Inter-Americana de Derechos Humanos; ii) *tribunales de integración*: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Corte de Justicia de la Comunidad Andina y Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR; iii) *tribunales y paneles comerciales y de inversión*: Órgano de Apelación de la OMC; paneles arbitrales de NAFTA, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); y *tribunales globales*: Tribunal Penal Internacional y Tribunal Internacional de Justicia.

Este trabajo se centrará en los tribunales de derechos humanos, y especialmente en la CorteIDH. En primer lugar, se reflexionará sobre la noción de independencia judicial en su aplicación a la CorteIDH. En segundo lugar, se identificarán y sistematizarán las variables que condicionan el grado de independencia judicial. A continuación, se evaluará la independencia del CorteIDH en función de estas variables para finalmente concluir con algunas consideraciones desde la perspectiva del principio de *checks and balances*.

## **2. La noción de independencia judicial en el ámbito internacional**

La independencia judicial no es concebida como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que promueve la legitimidad desde una perspectiva institucional<sup>8</sup>. Desde un punto de vista normativo, la legitimidad se refiere a las condiciones o razones que justifican la reclamación de autoridad. La legitimidad normativa establece por qué el derecho o una institución en particular debe ser obedecido. Por otro lado, en un sentido descriptivo, un sistema jurídico o institución es legítimo cuando es percibido como tal por los que se encuentran bajo su jurisdicción, y por lo tanto como realizando una reclamación justificada de obediencia<sup>9</sup>.

Si una institución cumple con las condiciones de legitimidad normativa, la percepción de legitimidad puede fortalecerse. A su vez, la percepción de legitimidad puede promover la efectividad. Cuanto mayor sea la percepción de legitimidad, mayor podrá ser su efectividad<sup>10</sup>. Así, la legitimidad resulta relevante para la efectividad de una institución y la estabilidad del sistema jurídico. Existe un amplio acuerdo entre los teóricos sociales y del derecho sobre la imposibilidad de garantizar la estabilidad de un sistema jurídico solamente sobre la base del temor<sup>11</sup>. Dada la falta de mecanismos coercitivos a disposición de los internacionales, la percepción de legitimidad es aún más relevante.

Sin duda existen otras razones que determinen la efectividad<sup>12</sup> de los tribunales internacionales además de la percepción de legitimidad. En este trabajo me centraré en la independencia judicial como un elemento que puede contribuir a la legitimidad y credibilidad de los tribunales internacionales, y en particular los tribunales de derechos humanos<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Bühlmann & Kunz *supra* n 3.

<sup>9</sup> J. Steffek, "The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach", 9 *European Journal of International Relations* 2003, 249, 253–254.

<sup>10</sup> M. Weber, *I Economy and Society*, Bedminster Press, 1968, 31.

<sup>11</sup> T. R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Yale University Press, 1990, 22.

<sup>12</sup> A su vez, mucho podría decirse sobre la noción de efectividad, ver Shany *supra* n 6. La noción de efectividad no se limita al cumplimiento, sino que también está relacionada, por ejemplo, con el uso que los actores relevantes hagan del sistema.

<sup>13</sup> D. Shelton, "Legal Norms to Promote the Independence and Accountability of International Tribunals", 2 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2003, 27-62, 27.

Si la independencia judicial se entiende, de forma amplia, como la capacidad de decidir sin presiones o interferencias que distorsionan el proceso de toma de decisiones<sup>14</sup>, la siguiente pregunta a responder sería: *¿independientes de quién?*<sup>15</sup>

La respuesta inmediata es de los gobiernos estatales, ya que la principal función de los tribunales internacionales de derechos humanos es supervisar el respeto de los derechos humanos por parte de los Estados parte en los respectivos tratados.

Al mismo tiempo, los gobiernos estatales son los autores de esos tratados y los creadores de los tribunales. Algunos autores han enfatizado la paradoja que la creación de tribunales internacionales independientes plantea desde la perspectiva de la soberanía estatal<sup>16</sup>. ¿Por qué los Estados establecen tribunales independientes que controlan el cumplimiento con los derechos humanos por parte de las autoridades estatales?

En respuesta a las perspectivas realista e idealista, Moravcsik desarrolló una teoría “republicana liberal” para explicar por qué los Estados establecen tribunales internacionales de derechos humanos. Según esta teoría, “la creación de un órgano judicial casi independiente es una táctica usada por los gobiernos con el fin de fijar (*lock in*) y consolidar instituciones democráticas, promoviendo de esta manera su credibilidad y estabilidad frente a amenazas políticas no-democráticas”<sup>17</sup>. Por tanto, en vez de coaccionar a otros para cumplir con los derechos fundamentales o comprometerse idealmente con tales valores y principios, la principal motivación de los gobiernos sería fijar específicas políticas internas ante la inseguridad política futura<sup>18</sup>. De acuerdo con esta visión, los principales partidarios de obligaciones recíprocas de derechos humanos serían los gobiernos de democracias recientemente establecidas, en lugar de las ya consolidadas. En todo caso, este argumento responde a la cuestión de los incentivos

---

<sup>14</sup> Para una discusión sobre las presiones que se consideran “indebidas”, ver J.A. Ferejohn & L.D. Kramer, “Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint”, 77 *New York University Law Review* 2002, 962, 972: “judicial independence seeks first and foremost to foster a decision-making process in which cases are decided on the basis of reasons that an existing legal culture recognizes as appropriate.”

<sup>15</sup> S. Shetreet, “Standards of Conduct of International Judges: Outside Activities”, 2 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2003, 127, 129.

<sup>16</sup> A. Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, 54 *International Organization* 2000, 217, 219; Helfer & Slaughter *supra* n 5, 33.

<sup>17</sup> Moravcsik, *supra* n 16, 220.

<sup>18</sup> *Id.* 226

para la creación de tribunales independientes de derechos humanos en su origen, pero no tanto a su futura efectividad y estabilidad cuando los gobiernos cambian.

Desde una perspectiva más amplia, y en respuesta a Posner y Yoo<sup>19</sup>, Helfer y Slaughter desarrollan una explicación de por qué los Estados pueden estar interesados en la creación de tribunales internacionales independientes. Argumentan que la delegación de autoridad en tribunales internacionales independientes puede servir los intereses de los Estados de promover la credibilidad de sus compromisos internacionales<sup>20</sup>, como en el caso de tratados que otorgan derechos a los individuos<sup>21</sup>.

En cualquier caso, ya sea para enrocar 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 internacionales de derechos humanos independientes. A la vez, pueden ser reacios a renunciar a toda capacidad de influencia, y diseñar mecanismos que les permitan ejercer alguna forma de control, como en el proceso para la selección de jueces<sup>22</sup>.

La tensión entre la soberanía estatal y la protección internacional de derechos humanos es evidente en la evolución del Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH) y el CorteIDH. Esta última fue establecida por 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).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había sido creada con anterioridad, 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 CIDH. La elaboración de una convención y el correspondiente tribunal se fue posponiendo por varias razones<sup>23</sup>. Finalmente, la

---

<sup>19</sup> E.A. Posner & J.C. Yoo, “Judicial Independence in International Tribunals”, 93 *California Law Review* 2005, 1

<sup>20</sup> Helfer & Slaughter, *supra* n 5, 33-34.

<sup>21</sup> *Id.* 41-42.

<sup>22</sup> In that regard, Helfer & Slaughter developed a theory of “constrained independence” for international courts, *Id.* 44.

<sup>23</sup> 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.),

Convención de San José incluyó un catálogo de derechos, la Comisión (en los mismo términos en los que ya existía) y la Corte. La reticencia hacia la creación de un mecanismo judicial que supervisara el respeto de los derechos humanos sólo pudo superarse excluyendo legitimación activa a los individuos ante la CorteIDH y su jurisdicción obligatoria<sup>24</sup>.

La Convención no entró en vigor hasta 1978, siendo ratificada por once estados<sup>25</sup>. A lo largo del tiempo, de los 35 Estados miembros de la OEA, 25 ratificaron la Convención<sup>26</sup>. Trinidad y Tobago la denunció en 1988. Notoriamente, Venezuela también lo hizo el 6 de septiembre de 2012<sup>27</sup>. La mayoría de estos Estados que ratificaron la Convención también aceptaron la jurisdicción obligatoria de la Corte<sup>28</sup>.

La CorteIDH comenzó a funcionar en 1979<sup>29</sup>, pero dependía de los casos promovidos por la Comisión 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 14 casos<sup>30</sup>.

El riesgo para la independencia judicial también puede venir de los **organismos políticos de la OEA**, como ha demostrado recientemente el denominado proceso de “fortalecimiento” del sistema interamericano, especialmente en relación con la Comisión. De hecho, la Asamblea General de la OEA está compuesta por los

---

*La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, El Colegio de México, México D.F., 2007, 171-121.

<sup>24</sup> S. García Ramírez, “Raíz, actualidad y perspectivas de la jurisdicción interamericana de derechos humanos”, 20 *Cuestiones Constitucionales* 2009, 149; Goldman, *supra* n 23, 122.

<sup>25</sup> Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, República Dominicana, y Venezuela.

<sup>26</sup> 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](http://www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm)

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 78 CADH, la denuncia será efectiva transcurrido un año.

<sup>28</sup> 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](http://www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm)

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Informe Anual de 2012, 12, <http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>

representantes de los gobiernos estatales (aunque no todos los Estados miembros de la OEA forman parte de la Convención).

El proceso de reforma fue promovido por un grupo de Estados descontentos con algunas decisiones y actividades de la Comisión<sup>31</sup>. En este contexto, y a requerimiento de la Asamblea General, el Consejo Permanente estableció un grupo de trabajo en junio de 2011 con el fin de formular propuestas de fortalecimiento del sistema. Un año después, una Resolución de la Asamblea General<sup>32</sup> respaldó el informe del grupo de trabajo y pidió al Consejo Permanente que formulara propuestas para su aplicación, que deberían presentarse a la Asamblea General en el primer trimestre de 2013<sup>33</sup>.

Un amplio grupo de académicos, que incluye a varios miembros del SELA, se pronunciaron en contra de la reforma unilateral del Estatuto de la comisión por la Asamblea General<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup>. En su Informe, se concluye que “El fortalecimiento del sistema supone necesariamente el fortalecimiento de los órganos de protección. En el caso concreto de la Comisión, está claro que se debilitaría su posición si la reforma de su Estatuto fuera decidida unilateralmente por los Estados miembros de la Organización”<sup>36</sup>. Finalmente, en marzo de 2013, la Asamblea General aceptó la respuesta de la Comisión y sus propuestas para modificar el Reglamento<sup>37</sup>.

El papel de la **CIDH** también debería tomarse en consideración para el análisis de la independencia de la CorteIDH. La Comisión es un tipo de organismo cuasi-

---

<sup>31</sup> Notoriamente, 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*.

<sup>32</sup> AG/RES. 2761, 5 June 2012.

<sup>33</sup> Sobre el proceso de reforma, ver <http://www.reformasidh.org/>

<sup>34</sup> *The legal limits to amendments of the Statute of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)*, March 2013

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> *The legal limits to amendments of the Statute of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)*, March 2013, para. 67.

<sup>37</sup> No obstante, el diálogo sobre la reforma 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 la funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 22 de marzo de 2013.

judicial que tiene la capacidad de emitir recomendaciones a los Estados para reparar la violación de derechos humanos. No se trata de sostener que la Comisión ejerza “presiones indebidas” sobre la Corte, pero en la medida en que la Comisión decide qué casos se someten al conocimiento de la Corte, de algún modo disfruta del poder de establecer la agenda de la Corte.

Además, debería también 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, por ejemplo, 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)<sup>38</sup>.

Finalmente, el papel de las ONGs también debería tomarse en consideración. Sin duda, las ONG han jugado un papel crucial a la hora de proveer 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<sup>39</sup>.

Al mismo tiempo, se ha señalado que la participación en el Sistema Interamericano está en manos de una élite de ONG muy especializadas<sup>40</sup>. Así, ha sido la misma ONG la que ha representado a las víctimas en la mayoría de casos que han alcanzado a la Corte<sup>41</sup>.

En resumen, a nivel internacional, la independencia judicial necesita garantizarse frente a los gobiernos estatales, pero también frente a otros actores relevantes a ese nivel<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Rose-Marie Belle Antoine es una doble nacional de Trinidad y Tobago y Santa Lucía.

<sup>39</sup> 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, CorteIDH, San José, 2003

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Krsticevic, *supra* n 39, 409, fn 3.

<sup>42</sup> Shetreet, *supra* n 15, 129.

### 3. Variables para evaluar la independencia judicial

Con el fin de poder evaluar la independencia de los tribunales internacionales, *¿cuáles son los factores que promueven (o menoscaban) la independencia judicial? ¿Cómo se pueden conceptualizar y medir?* Mientras que la atención tiende a centrarse en los procesos de selección y nombramiento de jueces y la duración del mandato, algunos trabajos han destacada una diversidad de factores como el ámbito de discrecionalidad jurídica, o el control sobre los recursos materiales y humanos<sup>43</sup>; diversos mecanismos formales y políticos<sup>44</sup>; el riesgo de incumplimiento o modificaciones legislativas en oposición a las decisiones judiciales<sup>45</sup>; factores de tipo procesal o relacionados con el resultado<sup>46</sup>; o la competencia inter-estatal o entre poderes<sup>47</sup>. Además, la literatura sobre tribunales internos es relevante para la reflexión sobre los factores que, potencialmente, condicionan la independencia judicial<sup>48</sup>.

A continuación se proporciona una taxonomía tentativa<sup>49</sup>. Los factores que condicionan el nivel de independencia se agrupan en dos categorías: *ex ante* y *ex post*<sup>50</sup>. El primer grupo incluye mecanismos que promueven o constriñen el proceso de toma de decisiones con carácter previo. El segundo grupo incluye factores relacionados con la reacción y ejecución de las decisiones judiciales. Dado que los tribunales internacionales no tienen poderes de ejecución, el riesgo de incumplimiento puede influenciar el modo en que se afrontan casos particularmente sensibles<sup>51</sup>. Cada factor se dividirá en diversas variables, que se analizarán tanto desde una perspectiva *de iure* como *de facto*<sup>52</sup>.

---

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

<sup>44</sup> Helfer & Slaughter, *supra* n 5.

<sup>45</sup> Carruba, Gabel & Hankla, *supra* n 6; Stone Sweet & Brunell, *supra* n 6.

<sup>46</sup> Shany, *supra* n 6.

<sup>47</sup> Benvenisti & Downs, *supra* n 6.

<sup>48</sup> 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>; Bühlmann & Kunz 2011, *supra* n 3.

<sup>49</sup> Una parte importante de la investigación se dedicará a identificar, sistematizar y examinar con detalle los factores que tienen impacto sobre el grado de independencia de los tribunales internacionales.

<sup>50</sup> Helfer & Slaughter, *supra* n 5.

<sup>51</sup> Ríos-Figueroa & Staton, *supra* n 48.

<sup>52</sup> Feld & Voigt, *supra* n 48.

### 3.1. Mecanismos *ex ante*

*Factores estructurales:* proceso de selección y nombramiento de jueces, duración del mandato, re-elección, remoción en incompatibilidades son variables relevantes desde la perspectiva de la independencia judicial.

*Composición del tribunal:* la composición de lo tribunal, como por ejemplo la cuestión de si el juez nacional puede participar en casos contra Estados de la respectiva nacionalidad, o intentos de interferir en la asignación de jueces a casos específicos, debe tomarse en consideración desde la perspectiva de la independencia. En el TEDH, el juez nacional siempre participa en los casos contra el respectivo Estados, mientras que en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la composición del tribunal no puede ser modificada sobre la base de la presencia o ausencia del juez nacional.

*Factores procedimentales:* legitimación activa, *amicus curiae*; publicidad de los procesos judiciales. El hecho de que sólo los Estados o también los individuos puedan acceder a un tribunal internacional es crucial desde la perspectiva del nivel y expectativas de independencia judicial.

*Recursos económicos:* el salario de los jueces y el presupuesto del tribunal. La capacidad de modificar los salarios o interferir con el presupuesto global del tribunal puede condicionar su independencia

*Argumentación jurídica:* opiniones disidentes, citas cruzadas y diálogo judicial. La argumentación del tribunal es importante para mostrar cómo se interpretan las normas y se aplican a un caso específico. Las citas cruzadas y el diálogo judicial pueden promover la cooperación judicial y la independencia de otros actores a la vez que pueden crear otras formas de dependencia epistémica<sup>53</sup>. La prohibición de opiniones disidentes puede proteger a los jueces de presiones externas, pero al mismo tiempo puede menoscabar la claridad y transparencia de las decisiones, ya que no se podrán expresar los argumentos en competencia.

---

<sup>53</sup> L.R. Helfer & A.M. Slaughter, "Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication", 107 *Yale Law Journal* 1997, 273; O. Saldías, "¿Refugiándose en redes epistémicas? El Tribunal de la Comunidad Andina y la independencia judicial", in M. Hernández, M. Zelaia A. Torres, *Tribunales en Organizaciones de Integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea*, Aranzadi, 2012.

### **3.2. Mecanismos *ex post***

*Mecanismos de supervisión internacional:* mecanismos para la supervisión de la ejecución de las decisiones de los tribunales internacionales. ¿Qué instituciones se encargan de supervisar dicha ejecución? ¿Son efectivas? ¿Hasta qué punto contribuyen a promover la autoridad del tribunal?

*Mecanismos de ejecución interna:* las reglas y prácticas internas en relación con la ejecución de decisiones de tribunales internacionales y los actores internos involucrados. Las amenazas de incumplimiento por parte del poder ejecutivo, legislativo o judicial pueden constreñir la toma de decisiones judiciales.

*“Exit” o “legislative override”:* normas aplicables al “derecho de salida” ya sea la denuncia del correspondiente tratado o retirada de la aceptación de la jurisdicción del tribunal; o las normas para la modificación de cláusulas sustantivas o procedimentales. ¿Han amenazado los gobiernos estatales con el rechazo de la jurisdicción del tribunal o efectivamente lo han hecho? ¿Se han modificado normas procedimentales o sustantivas después de una decisión adversa?

## **4. La evaluación de la independencia de la CorteIDH desde una perspectiva institucional**

Los factores mencionados con anterioridad se aplicarán al análisis de la independencia de la CorteIDH. Dados los límites de este trabajo, sólo los elementos *ex ante* vinculados al diseño institucional de la Corte serán analizados (de manera no comprehensiva), en concreto: factores estructurales, composición de la corte, procedimentales y recursos económicos.

### **4.1. Factores estructurales**

#### *4.1.1. Selección de jueces*

La CorteIDH está compuesta por **siete jueces** elegidos por la mayoría absoluta de los Estados parte de la CADH en la Asamblea General.<sup>54</sup> Así, a diferencia del TEDH, en la CorteIDH no existe la regla de un juez por Estado.<sup>55</sup> 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 de la respectiva nacionalidad.<sup>56</sup>

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 al inicio del funcionamiento de la Corte.

No existen reglas sobre el equilibrio por razón de género en relación con la composición de la Corte o el proceso de selección de jueces. Las cifras son elocuentes: de un total de 35 jueces, sólo 4 han sido mujeres, y no hay ninguna en la actualidad (ver Anexo 1).<sup>57</sup>

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”

---

<sup>54</sup> Artículos 52-54 CADH, y 4-9 del Estatuto de la CorteIDH.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> S. Kenney, “Breaking the silence: Gender Mainstreaming and the Composition of the European Court of Justice”, 10 *Feminist Legal Studies* 2002, 260.

-“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”

El primero y segundo requisitos son muy amplios, mientras que el tercero puede variar de un Estado a otro.<sup>58</sup> El segundo y el tercero se dirigen principalmente a garantizar la capacidad y experiencia de los candidatos en el ámbito de los derechos humanos. Sólo el primero podría considerarse de algún modo orientado a garantizar la independencia.

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, la problemática se plantea cuando los candidatos son diplomáticos o miembros del ejecutivo o el legislativo (especialmente si participaron activamente en regímenes autoritarios en el pasado).<sup>59</sup> De hecho, diversos jueces de la CorteIDH habían sido miembros del gobierno, incluso ministros, o diplomáticos. En todo caso, no existe un mecanismo para garantizar que los anteriores requisitos, como la competencia en el ámbito de los derechos humanos, se cumplan.

La **elección** corresponde a la mayoría absoluta de los Estados parte de la Convención en la Asamblea General en votación secreta. Faúndez Ledesma ha denunciado enérgicamente que la elección es el resultado del intercambio de votos entre los gobiernos, y no el mérito o la competencia. De este modo, los gobiernos darán su apoyo al candidato de otro Estado a cambio del apoyo al respectivo candidato en otros organismos internacionales.<sup>60</sup>

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

---

<sup>58</sup> O. Ruiz-Chiriboga, “The Independence of the Inter-American Judge”, 11 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2012, 111, 115-117.

<sup>59</sup> CEJIL, *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*, Washington, 2005, 9, 11, indica que la acción de la sociedad civil consiguió excluir del proceso a candidatos que no cumplieran con los requisitos mínimos de autoridad moral, dada su participación activa en gobierno autoritarios o dictatoriales.

<sup>60</sup> Faúndez Ledesma, *supra* n 56, 187; CEJIL *supra* n 59, 9.

(ver Anexo 1).<sup>61</sup> Por contra, otros Estados nunca han conseguido un juez en la Corte, como Bolivia, El Salvador, Guatemala, o Paraguay.

Por lo tanto, el proceso de selección es altamente político. Diversos académicos y organizaciones han reclamado más transparencia y participación tanto a nivel nacional como internacional.<sup>62</sup>

A **nivel internacional**, Schönsteiner propuso la creación de un comité experto consultivo.<sup>63</sup> El objetivo sería garantizar el cumplimiento con 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 OEA.<sup>64</sup> 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). Este 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.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> Faúndez Ledesma, *supra* n 56; Schönsteiner, *supra* n 55; Ruiz-Chiriboga, *supra* n 58; CEJIL *supra* n 59.

<sup>63</sup> Schönsteiner, *supra* n 55, 212-214.

<sup>64</sup> CEJIL, *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2008, 19.

<sup>65</sup> CEJIL, *supra* n 59, 15-16; CEJIL, *supra* n 64, 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.

En relación con la transparencia y participación de la sociedad civil, en 2005, la Asamblea General aprobó una Resolución<sup>66</sup> solicitando a la Secretaría General la publicación de los CVs de los candidatos en la página web de la OEA.<sup>67</sup> En 2006, una nueva Resolución reiteró la necesidad de publicar los CVs y de que la Secretaría General publicara una nota de prensa notificando la publicación de los Cvs, para garantizar que la sociedad civil esté adecuadamente informada.<sup>68</sup>

No obstante, tal y como se ha indicado, este proceso no garantiza que todos los candidatos sean evaluados, particularmente los candidatos de países en los que la sociedad civil está menos movilizada.<sup>69</sup>

A **nivel nacional**, el proceso de selección está en las manos de los gobiernos estatales. La Resolución de la Asamblea General 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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup> CEJIL propuso que se realizaran convocatorias para permitir propuestas de la sociedad civil o la postulación de los propios candidatos.<sup>72</sup>

En general, el proceso de selección de jueces para tribunales internacionales tiende a estar dominado por los ejecutivos y a desarrollarse a puerta cerrada. No

---

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> *Id.* para. 3.

<sup>68</sup> 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, para. 3

<sup>69</sup> Schönsteiner, *supra* n 55, 200.

<sup>70</sup> CEJIL *supra* n 64, 18.

<sup>71</sup> Faúndez Ledesma, *supra* n 56, 188.

<sup>72</sup> CEJIL *supra* n 59, 14-15; CEJIL *supra* n 64, 18.

obstante, como consecuencia de la influencia creciente de algunos tribunales internacionales, los procesos de selección y nombramiento han recibido mayor atención. En años recientes, se han creado órganos de supervisión y procedimientos más transparente y participativos. Por ejemplo, en el caso del TEDH, 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.<sup>73</sup> Además, se requiere que los gobiernos expliciten el proceso seguido a nivel nacional para nombrar la terna de candidatos. Este requisito puede crear incentivos para 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 relación con la CorteIDH, 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 de revisión que evalúen las competencias de los candidatos a nuevas prácticas para incrementar la transparencia del proceso.

#### *4.1.2. Mandato y reelección*

Los jueces de la CorteIDH son elegidos para períodos de **seis años** y sólo pueden ser **reelegidos una vez** (Artículo 54 CADH). La reducida duración del mandato y la posibilidad de reelección pueden socavar su independencia. Los jueces pueden sentirse tentados de satisfacer al Estado que los propuso (y a otros implicados en el proceso) para ser reelegidos.<sup>74</sup> En la práctica, alrededor de un tercio de los jueces han sido reelegidos (ver Anexo 1).

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

---

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> Faúndez Ledesma *supra* n 56, 191, recomendó el abandono de la práctica de la reelección.

prohibir la reelección. El Informe explicativo enfatiza que esta reforma tiene como objetivo fortalecer la independencia e imparcialidad del Tribunal.<sup>75</sup>

Los expertos tienden a estar de acuerdo en los riesgos que implica la posibilidad de reelección desde la perspectiva de la independencia.<sup>76</sup> A la vez, el mandato indefinido (hasta la jubilación o la muerte) tiende a ser rechazado para los jueces de tribunales internacionales para garantizar la renovación y algún tipo de representación geográfica, que por otro lado puede considerarse contradictoria con la noción de independencia. En 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. Por estos motivos, mandatos largos y no renovables son lo más recomendable.

#### 4.1.3. 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 CorteIDH 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 las 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

---

<sup>75</sup> *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)”

<sup>76</sup> Terris, Romano & Swigart, *supra* n 6, 155; Mackenzie & Sands, *supra* n 4, 279.

ante la OEA o cualquiera de sus Estados miembros. Ahora bien, tal y como se ha puesto de manifiesto, los agentes diplomáticos necesitan contar con la confianza del Presidente del país, y los jueces todavía podrían ser diplomáticos ante Naciones Unidas u otros organismos internacionales o países que no sean miembros de la OEA.<sup>77</sup> Por consiguiente, la apariencia de independencia se pondría en riesgo.<sup>78</sup> Además, no hay ninguna referencia explícita a la incompatibilidad con posiciones en el poder judicial o legislativo.<sup>79</sup> No obstante, podría interpretarse que están incluidas en el párrafo (c).

En cualquier caso, debería tenerse en cuenta que la posición de jueces de la CorteIDH 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.

Corresponde a la Corte decidir sobre las incompatibilidades. En caso de que la incompatibilidad no sea subsanada, el juez podría ser cesado.<sup>80</sup> 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.

## **4.2. 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.<sup>81</sup> 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 puede socavar la apariencia de independencia del tribunal.

---

<sup>77</sup> Faúndez Ledesma, *supra* n 56, 200.

<sup>78</sup> Ruiz-Chiriboga, *supra* n 58, 127.

<sup>79</sup> Faúndez Ledesma, *supra* n 56, 201; Ruiz-Chiriboga, *supra* n 58, 126.

<sup>80</sup> El Artículo 18(2) del Estatuto se remite a los Artículos 73 CADH y 20(2) del Estatuto.

<sup>81</sup> Terris, Romano & Swigart, *supra* n 6, 153.

En relación con la CorteIDH, 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.

#### 4.2.1. *Jueces ad hoc*

Sobre la base del Artículo 55(3) CADH, se permitía a los Estados demandados nombrar un juez ad hoc, aunque se tratara de casos instados por individuos. Como diversos autores sostuvieron, esta disposición sólo tenía sentido en el contexto de demandas inter-estatales.<sup>82</sup> La institución del “juez ad hoc” se había tomado de la Corte Internacional de Justicia, que conoce exclusivamente de casos inter-estatales. La posibilidad de nombrar un juez de la respectiva nacionalidad en el contexto de demandas individuales podría poner en peligro la independencia de la Corte.<sup>83</sup> Además, como las víctimas no tienen reconocida la capacidad de nombrar un juez adicional, se vulneraría el principio de igualdad de armas.<sup>84</sup>

En este contexto, se solicitó a la Corte una Opinión Consultiva sobre el Artículo 55.<sup>85</sup> 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.

#### 4.2.2. *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.

---

<sup>82</sup> Faúndez Ledesma, *supra* n 56, 194.

<sup>83</sup> *Id.* 195-199

<sup>84</sup> Ruiz-Chiriboga *supra* n 58, 124.

<sup>85</sup> Opinión Consultiva OC-20/09, de 29 de septiembre de 2009, solicitada por la República Argentina.

En la Opinión Consultiva citada con anterioridad, la CorteIDH 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. 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 de acuerdo con 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. Además, la CorteIDH indicó que en la práctica los jueces tendían a excusarse en esas circunstancias. Finalmente, el Reglamento de la CorteIDH se modificó en noviembre de 2009 para incorporar la Opinión de la Corte.<sup>86</sup>

### **4.3. Factores procedimentales**

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.<sup>87</sup> 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.

#### *4.3.1. Legitimación activa ante la CorteIDH*

Como es sabido, los individuos no gozan de acceso ante la CorteIDH. Pueden presentar sus peticiones ante la CIDH, y en esas circunstancias sólo la CIDH puede

---

<sup>86</sup> Artículos 19 and 20 del Reglamento.

<sup>87</sup> Helfer & Slaughter, *supra* n 5, 30.

llevar el caso ante la Corte. De este modo, la Comisión se convierte en el “guardián” de las puertas de la Corte (*gatekeeper*).

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 Comisión.<sup>88</sup> 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 sistema.<sup>89</sup>

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.<sup>90</sup>

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 terceros.<sup>91</sup> 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 petición.<sup>92</sup>

#### 4.3.2. *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 CorteIDH. La Comisión y el Estado demandado eran las partes ante la Corte. Esta situación planteaba dos problemas principales.

---

<sup>88</sup> Krsticevic, *supra* n 39, 413-415.

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> CEJIL, *supra* n 64, 23.

<sup>91</sup> Artículo 44 CADH, Artículo 23 del Reglamento de la Comisión.

<sup>92</sup> Krsticevic, *supra* n 39, 409, fn 4.

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 podía contribuir a menoscabar la autoridad y autonomía de la CIDH desde la perspectiva de los Estados.<sup>93</sup>

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 víctimas.<sup>94</sup>

En la práctica, los representantes legales de las víctimas se integraron en la delegación de la Comisión como “asistentes”<sup>95</sup> y se les permitía participar activamente en el proceso.<sup>96</sup> No obstante, esto no se consideraba suficiente. Muchos reclamaron que las víctimas tuvieran una voz autónoma ante la CorteIDH y por lo tanto la posibilidad de presentar y defender sus argumentos.<sup>97</sup> 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 ignorado.<sup>98</sup>

El Reglamento de la CorteIDH 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 reparación.<sup>99</sup> Posteriormente, en el año 2000, el Reglamento se reformó de nuevo para otorgar a los individuos el estatus de “partes autónomas” ante la Corte.<sup>100</sup>

Actualmente, la Comisión, el Estado demandado y las víctimas son partes ante la Corte.<sup>101</sup> Los Estados han denunciado la existencia de un desequilibrio al tener que

---

<sup>93</sup> CEJIL, *supra* n 64, 23.

<sup>94</sup> Krsticevic, *supra* n 39, 418.

<sup>95</sup> 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 39, 412-413.

<sup>96</sup> CEJIL Aportes reforma p. 23

<sup>97</sup> 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 39, 419.

<sup>98</sup> Cançado Trindade, *supra* n 95, 35

<sup>99</sup> Cançado Trindade, *supra* n 95, 34-35; Krsticevic, *supra* n 39, 419-422.

<sup>100</sup> Cançado Trindade, *supra* n 95, 30.

<sup>101</sup> Ventura Robles, *supra* n 97, 301-302.

enfrentarse a “dos partes”. La Corte respondió otorgando a los Estados el doble de tiempo para la contestación a la demanda, los interrogatorios y los argumentos orales.<sup>102</sup> 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 aspectos.<sup>103</sup> Además, los gobiernos tienen a su disposición vastos recursos humanos y materiales, de los que no disponen las víctimas.<sup>104</sup> Por consiguiente, las ventajas procesales para los Estados se perciben 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 tribunal.<sup>105</sup>

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.

#### **4.4. Recursos económicos**

---

<sup>102</sup> CEJIL, *supra* n 64, 24.

<sup>103</sup> 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> 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.

<sup>104</sup> CEJIL *supra* n 64, 24.

<sup>105</sup> Cançado Trindade, *supra* n 95, 37-38; Krsticevic *supra* n 39, 411.

Tal y como se ha dicho, “todo tribunal internacional es altamente dependiente de un aspecto crucial: el dinero y los recursos que necesita para funcionar”<sup>106</sup>. 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 jueces.<sup>107</sup> Si el cargo de juez está adecuadamente remunerado, los incentivos para el desarrollo de actividades adicionales se reducen. En el caso de tribunales no permanentes, el tema de los salarios deviene especialmente delicado.<sup>108</sup>

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).

En general, los jueces se reúnen entre ocho y diez semanas por año, distribuidas en cuatro sesiones ordinarias.<sup>109</sup> Las sesiones de la Corte se destinan principalmente a las audiencias, a resolver las opiniones consultivas, los casos contenciosos y las medidas reparatorias. Como diversos jueces han indicado, además del tiempo en la Corte, necesitan dedicar tiempo a preparar los casos con antelación.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

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. Ventura Robles reclamó la creación de un tribunal permanente, en el que se prohíba a los jueces el desarrollo de otras actividades profesionales y se les retribuya de acuerdo con sus responsabilidades, como la única

---

<sup>106</sup> Terris, Romano & Swigart, *supra* n 6, 160.

<sup>107</sup> Montreal Declaration. Universal Declaration on the Independence of Justice, 1983, sec. 1.14.

<sup>108</sup> Shelton, *supra* n 13, 39.

<sup>109</sup> 2012 Annual Report, CorteIDH, <http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> Cançado Trindade, *supra* n 110, 57.

forma en que un tribunal internacional de derechos humanos puede cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones.<sup>112</sup>

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 modificaciones.<sup>113</sup> Los recursos procedentes de la OEA representan poco más de la mitad del presupuesto de la Corte.<sup>114</sup> El resto procede de fuentes extraordinarias: la cooperación internacional, donaciones de Estados parte y de otras instituciones. 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.<sup>115</sup>

Los riesgos para el buen funcionamiento y la autonomía del Sistema Interamericano estuvieron bien presentes durante el reciente proceso de reforma. Algunos Estados pretendían que se prohibiesen las donaciones a fines específicos.<sup>116</sup> 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 a que continúen realizando contribuciones voluntarias “preferentemente” sin fines específicos.<sup>117</sup>

## 5. Conclusiones

---

<sup>112</sup> Ventura Robles, *supra* n 110, 12.

<sup>113</sup> 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”.

<sup>114</sup> 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>

<sup>115</sup> Informe Anual de 2012, p. 93.

<sup>116</sup> Esta propuesta fue liderada por Ecuador, secundado por otros, en relación con la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*.

<sup>117</sup> 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.

Más allá de las razones específicas que en su origen llevaron a los gobiernos estatales a crear tribunales internacionales de derechos humanos, como la CorteIDH o el TEDH, 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, que debilita la soberanía estatal.

La credibilidad de los tribunales internacionales a los ojos de los Estados, en particular tribunales para la resolución de conflictos inter-estatales, puede haberse buscado a través de algún tipo de “representación” nacional<sup>118</sup>. No obstante, los tribunales internacionales de derechos humanos, que conocen de demandas individuales en el marco de tratados multilaterales, 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, quienes al final son los que deberían beneficiarse de la protección internacional.<sup>119</sup> Los diferentes grupos pueden tener expectativas diversas, pero la credibilidad y legitimidad del tribunal dependerá, en alguna medida, de su independencia, esto es, de su capacidad para decidir libre de presiones e influencias por parte de otros actores.

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

La evaluación de la CorteIDH a la luz de los indicadores institucionales *ex ante* muestra 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 de los mandatos 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 llegan a la Corte dependerá de la Comisión. La ausencia de acceso individual ante la Corte se combina con un acceso amplio ante la Comisión, lo que demuestra la preferencia por un

---

<sup>118</sup> Terris, Romano, Swigart, *supra* n 6, 153.

<sup>119</sup> *Id.*

mecanismo de control más político que judicial. Además, como la CorteIDH 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 CorteIDH. 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 CorteIDH no sea permanente limita las propuestas de reforma y puede explicar algunos de las disposiciones y prácticas actuales. 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.<sup>120</sup> 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. El diseño de una corte permanente requeriría revisar el proceso de selección, el mandato, la posibilidad de reelección, el sistema de incompatibilidades, la legitimación activa y los salarios. Todos estos elementos podrían revisarse en orden a incrementar la independencia de la Corte. Una Corte permanente necesitaría reforzar su autoridad y legitimidad a los ojos de un público amplio.

Por otro lado, la legitimidad de los tribunales internacionales puede estar condicionada por otras variables. Existe una tensión permanente entre el poder ejercido por tribunales internacionales y la legitimidad democrática<sup>121</sup>. Como von Bogdandy y Venzke lo han formulado, ¿“en nombre de quién” ejercen los tribunales internacionales su autoridad? Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la interpretación otorgada a un derecho concreto por un tribunal internacional puede entrar en conflicto con la interpretación otorgada a un derecho paralelo por una comunidad política

---

<sup>120</sup> Ventura Robles, *supra* n 97.

<sup>121</sup> Benvenisti & Downs, *supra* n 6.

democrática.<sup>122</sup> En la medida en que el tipo de casos se diversifiquen más allá de los asesinatos, torturas y desapariciones forzadas, el ámbito del desacuerdo razonable en la interpretación de derechos se amplía. La objeción contramayoritaria se exagera a nivel internacional, en la medida en que los tribunales internacionales no están integrados en un sistema institucionalizado de “checks and balances” para la limitación del poder.

El principio de los “checks and balances” invita a pensar en los mecanismos de colaboración y control entre diversos actores con distintos intereses institucionales. En lugar de aislar a los tribunales internacionales, y dada la dificultad de superar el vínculo con los Estados (y puede haber buenas razones para preservarlo), este principio puede promover formas de colaboración entre instituciones diversas para evitar el control de alguna de ellas. En este contexto, es importante tener en cuenta que los Estados no se reducen al ejecutivo, aunque éste sea el principal actor a nivel internacional. El potencial de este principio debería ser explorado en dos dimensiones: horizontal, en el seno de los sistemas internos e internacional; y vertical, en la interacción entre actores nacionales e internacionales.

Al final, la reflexión sobre la independencia de los tribunales internacionales desde la perspectiva del diseño institucional, en lugar de simplemente centrarse en los mecanismos para escudarlos frente a la influencia de los gobiernos estatales, debería considerar cómo incorporar estos tribunales en un marco institucional más amplio a la luz del principio de “checks and balances”.

---

<sup>122</sup> 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>; 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.

## Anexo1: Los jueces de la CorteIDH

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

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