

Lo bueno, lo malo, lo feo y lo deseable en la (s)elección de integrantes de la Comisión y la Corte interamericana de derechos humanos

The good, the bad, the ugly, and the desirable in the (s)election of members of the Inter-American Human Rights Commission and Court

KARLOS A. CASTILLA JUÁREZ¹
Universitat de Barcelona

Resumen

Los procesos de elección de quienes integran la Comisión y Corte interamericana de derechos humanos son uno de los temas que, a pesar de su importancia, menos análisis y debate han generado cuando se habla de fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos. Por esa razón, en este artículo se busca llenar algunos de esos vacíos a partir de describir y analizar dichos procesos por medio de la identificación de lo positivo, lo negativo y lo reprochable que tienen. Una vez establecido eso, y buscando generar debate, en el artículo se hace una propuesta respecto a cómo sería deseable que se desarrollaran esos procesos de elección, no sólo ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, sino también desde los procesos nacionales que se deberían seguir para tal fin.

Palabras clave

Juez interamericano / Comisionada interamericana / Elección / Designación / Corte Interamericana / Comisión Interamericana / Derechos Humanos.

Summary

The election process of members of both the Inter-American Human Rights Commission and the Court is one of the topics that, despite its importance, has been scarcely analyzed and debated when discussing how to strengthen the Inter-American Human Rights System. For that reason, this paper seeks to fill some of these gaps by describing and analyzing election processes and, at the same time, identifying the positive, the negative and the reprehensible aspects of such processes. After that, and seeking to generate debate, this paper proposes how the election process should be developed, not only within the General Assembly of the Organization of American States, but also national nomination processes.

Keywords

Inter-American Judge / Inter-American Commissioner / Election / Appointment / Inter-American Court / Inter-American Commission / Human Rights.

1. Introducción

Si de éxito y eficacia del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) queremos hablar, de lo que menos deberíamos ocuparnos es del funcionamiento de la Comisión y la Corte interamericana de derechos humanos (la Comisión o CIDH y la Corte, respectivamente), pues la menor presencia e intervención de estos órganos significaría que los Estados Parte a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) están cumpliendo con sus

¹Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor en derecho por la Universitat Pompeu Fabra. Investigador visitante en la Universitat de Barcelona.



obligaciones y, por tanto, que ante esa eficacia interna del tratado, su objeto y fin se cumplen, haciendo innecesario que subsidiariamente los órganos del SIDH se vean obligados a ejercer sus facultades y a tener un papel protagónico. Pero eso sería en una América ideal, ya que por desgracia la realidad nos muestra que los Estados no cumplen, ni han cumplido con sus obligaciones internacionalmente adquiridas en materia de derechos humanos.

Ante esa realidad, lo que hacen, cómo lo hacen y los efectos que tiene la actuación de la CIDH y la Corte se convierten en un punto central de análisis y observación, especialmente cuando se piensa en fortalecer al SIDH. Pero teniendo siempre claro que el fortalecimiento del SIDH no pasa sólo por una mejora presupuestal, ya que eso es tan sólo uno de los muchos elementos a tener en cuenta, pero no la base de todo.

Lo anterior es importante destacarlo ahora que la Asamblea General (AG) de la Organización de Estados Americanos (OEA) reunida en Cancún, México, decidió aumentar gradualmente el presupuesto de los órganos del SIDH hasta duplicar en el término de tres años los recursos del Fondo Regular que se destinan a dichos órganos². Con lo que parece que al menos por un tiempo el tema económico dejará de ser el problema principal. Pero la eficacia de la CADH en los ámbitos nacionales, el adecuado funcionamiento de CIDH y Corte o el cumplimiento de lo que estos órganos ordenan, va más allá de tener o no un buen presupuesto, son cuestiones que involucran voluntad política, responsabilidad jurídica y legitimidad en el actuar.

En ese sentido, antes de evaluar en concreto la forma en que funcionan la CIDH y/o la Corte y hacer propuestas respecto a cómo podrían mejorar su trabajo, la efectividad de sus decisiones o cualquier otro aspecto vinculado con sus facultades y competencias, es imprescindible poner atención en los procesos de selección de las personas que dan vida, rostro y acción a dichos órganos.

Los procesos de selección de integrantes de la CIDH y la Corte han sido de poco interés en el ámbito académico Latinoamericano (Schönsteiner, 2007; Salaza y Roht-Arriaza, 2017), a pesar de su importancia. Pero tampoco han sido de interés en ámbitos político-diplomáticos³, ni siquiera cuando se ha hablado de fortalecer al sistema o a alguno de esos órganos⁴. Sólo desde algunas organizaciones de la sociedad civil (CEJIL, 2005; DPLF, 2013; CEJIL, 2014) e investigadoras de otras regiones (Burgogue-Larsen, 2015) se ha visto un poco de interés en este tema, aunque tampoco se han debatido todos sus ángulos a fondo.

Ante esa situación, en este artículo buscaré mostrar un panorama completo de esos procesos que históricamente han sido más un intercambio de votos y acuerdos políticos, que un escrutinio de los mejores perfiles o selección por méritos. Pero también, propondré algunas ideas que podrían transformar, mejorar y fortalecer de manera real a la CIDH y la Corte a partir de su integración, dándoles mayor calidad, transparencia y legitimidad.

Con ese fin, en primer lugar, estableceré de manera sencilla qué es lo que establecen las normas que regulan los procedimientos de selección y elección para integrar la CIDH y la Corte. En segundo lugar, destacaré en tres apartados lo bueno, lo malo y lo feo de esos procedimientos, a partir de describir la forma en la cual se llevan a cabo, lo que nos muestra

² Véase Asamblea General de la OEA (2017). AG/RES. 2908 (XLVII-O/17). Promoción y protección de derechos humanos.

³ En la misma resolución, se ha mostrado interés en el equilibrio de género, representación de diferentes sistemas jurídicos en la integración y por mejorar transparencia en procedimientos. Pero más allá de esos temas no hay un análisis, ni ninguna evaluación.

⁴ Véase por ejemplo: Asamblea General de la OEA (2012). AG/doc.5310/12. Informe del Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente; en donde no se hace referencia alguna a ese tema.

la experiencia de observar dichos procedimientos por varios años y lo derivado de entrevistar a algunos de sus actores desde diferentes ámbitos. En tercer lugar, formularé una propuesta de lo que considero sería deseable para mejorar esos procedimientos y, finalmente, estableceré algunas ideas a manera de conclusión.

2. La (s)elección de comisionadas, comisionados, jueces y juezas en el SIDH de acuerdo con las normas que los establecen y regulan

Lo primero que debemos tener presente es que la cabeza visible de la CIDH está formada por 7 personas, además de una responsable de la Secretaría. Todas son electas a título personal por periodos de cuatro años con posibilidad de una reelección. En la Corte ocurre lo mismo, con la diferencia de que el periodo por el que se les eligen es de seis años, también con una posibilidad de reelección.

Los procesos para elegir integrantes de la CIDH y la Corte no son iguales a pesar de tener algunos elementos comunes. La razón de sus diferencias radica, por una parte, en que la CIDH no sólo es un órgano de la CADH sino también es un órgano de la OEA (Carta de la OEA, 1948, Art. 53) con lo que en su integración participan directamente todos los Estados que forman parte de la OEA y no sólo quienes son Parte de la CADH. Por otra parte, en su naturaleza jurídica, ya que la Corte a diferencia de la CIDH sí requiere que quienes la integren tengan conocimientos jurídicos al tratarse de un tribunal, mientras que en la CIDH eso no es un requisito imprescindible.

2.1. Requisitos y procedimientos para integrar la CIDH

Al hablar de los requisitos que se deben satisfacer para integrar la CIDH es común el centrarse sólo en el análisis de lo que establece el artículo 36 de la CADH y 3 del Estatuto CIDH. Sin embargo, una comprensión integral no puede perder de vista lo establecido en los artículos 35 y 36 de la primera, así como los artículos 3 y 8 del segundo. Es de este conjunto normativo de donde derivan los requisitos mínimos que se deben satisfacer⁵.

Pero también, es común sólo poner atención en el *procedimiento ordinario* de elección que se sigue de acuerdo con los artículos 36 a 38 de la CADH y 3 a 8 del Estatuto CIDH⁶, dejando de lado el *procedimiento extraordinario* de elección previsto para el caso de que ocurran vacantes por cualquier razón distinta a la expiración normal del mandato de cuatro años, previsto en los artículos 38 de la CADH y 11 del Estatuto CIDH⁷.

En ese sentido, si se busca dar soluciones y propuestas integrales en el tema bajo análisis, debemos tener en cuenta todo el conjunto de normas y procedimientos vigentes aplicables, y no sólo aquéllos que consideremos los más importantes.

2.2. Requisitos y procedimientos para integrar la Corte

Situación similar a la antes descrita ocurre en el caso de la Corte, en donde se centra la atención en los requisitos establecidos en los artículos 52 de la CADH y 4 del Estatuto de la Corte, pero poco se profundiza en lo establecido en el artículo 18 del referido Estatuto. En ese sentido,

⁵ Los requisitos se pueden concretar de la siguiente forma: (1) Tener alta autoridad moral; (2) Tener reconocida versación en materia de derechos humanos; (3) Tener la nacionalidad de cualquier país miembro de la OEA; (4) No desarrollar actividades que pudieren afectar su independencia, imparcialidad, dignidad o prestigio de su cargo en la Comisión.

⁶ Procedimiento que no debemos olvidar debe iniciar seis meses antes de la celebración del período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, previa a la terminación del mandato de las personas integrantes de la Comisión.

⁷ Procedimiento que debe iniciar en cuanto se produzca la vacante y que no se desarrolla si el periodo a cubrir es menor de seis meses.

es de ese conjunto de normas de donde se deben derivar la totalidad de requisitos que deben satisfacer las personas que aspiren a integrar la Corte⁸.

En cuanto a los procedimientos, no sólo se puede poner atención en el *procedimiento ordinario* para la elección de integrantes de la Corte, de conformidad con los artículos 53 y 54 de la CADH y 4 a 9 del Estatuto de la Corte⁹, sino también en el *procedimiento extraordinario*¹⁰, que es más bien excepcional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.3 del referido Estatuto¹¹. Pero también, en el procedimiento para los demás casos de *vacantes* en la Corte causadas por muerte, incapacidad permanente, renuncia o remoción¹². Dejo de lado intencionalmente el procedimiento de designación de *jueces ad hoc*, pues su elección no seguía un procedimiento en el que interviniera alguno de los órganos de la OEA, sino que era una decisión unilateral de cada Estado que les proponía¹³.

Pero en todo caso, insisto, en este tema debemos analizar las diferentes variantes existentes y con posibilidad de ser puestas en marcha, y no sólo aquéllas que pueda establecer la agenda política que busquen impulsar organizaciones o Estados.

3. Lo bueno

Encontrar la parte positiva que nos ha dejado hasta hoy el proceso de (s)elección de integrantes de la CIDH y la Corte es sencillo. En primer lugar, dicho proceso ha permitido que ambos órganos continúen funcionando y que se mantengan como un referente en la protección de los derechos humanos en el continente americano. En segundo lugar, se debe destacar que

⁸ Los requisitos se pueden concretar de la siguiente forma: (1) Ser jurista; (2) Tener la más alta autoridad moral; (3) Tener reconocida competencia en materia de derechos humanos; (4) Tener la nacionalidad de cualquier país miembro de la OEA; (5) Reunir 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 les proponga; (6) No ser miembros o altos funcionarios del Poder Ejecutivo (quedan exceptuados los cargos que no impliquen subordinación jerárquica ordinaria, así como agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros); (7) No ser funcionarios de organismos internacionales; (8) No desempeñar cualesquiera otros cargos y actividades que les impidan cumplir sus obligaciones, o que afecten su independencia, imparcialidad, dignidad o prestigio de su cargo.

⁹ Este procedimiento es en esencia el mismo que se sigue para elegir a quienes integran la CIDH, la diferencia sustancial es que los Estados que presentan candidaturas, votan y determinan ajustes específicos del procedimiento (eliminación de candidaturas en votaciones) son únicamente los Estados Partes a la CADH. Para junio de 2017 son Parte sólo 23 de los 34 Estados que con plenos derechos integran la OEA.

¹⁰ Procedimiento que es muy vago e impreciso en su regulación. Si lo que buscamos es dar certeza, este procedimiento debe ser desarrollado normativamente con más precisión y claridad cuando se hable de reformar el contenido de las normas interamericanas.

¹¹ Sólo se activa si fuese necesario para preservar el quórum de la Corte, esto es, si por alguna razón quedaran menos de cinco integrantes de la Corte, con lo que sólo se nombran uno o más jueces interinos, que servirán hasta que no sean reemplazados por quienes se elijan en el procedimiento ordinario.

¹² Este procedimiento es en esencia el mismo que el ordinario, con dos diferencias. La primera es que los plazos para la presentación de candidaturas (seis meses anteriores a la Asamblea y por noventa días) y la elaboración de la lista de candidaturas que se pone en consideración de los Estados (al menos treinta días antes de la Asamblea) se reducirán prudencialmente, a juicio de la Secretaría General OEA. La segunda, es que la persona que es electa en esos casos que no son por expiración de mandato, se designa sólo para completar el periodo de quien reemplace. Sin embargo, la elección no será necesaria cuando la vacante se produzca dentro de los últimos seis meses del mandato del juez que le de origen.

¹³ Desde la opinión consultiva OC-20/09, la Corte estableció lo que parecía entenderse de manera clara de la lectura del contenido de la CADH, en el sentido de que la figura del juez *ad hoc* “se restringe a aquellos casos contenciosos originados en comunicaciones interestatales (artículo 45 de dicho instrumento), y que no es posible derivar un derecho similar a favor de los Estados Partes en casos originados en peticiones individuales (artículo 44 de dicho tratado)” (Corte IDH, 2009, parr. 87.1). Esto a pesar de que interpretaciones en mi opinión, sesgadas, habían llevado por muchos años a que la figura del juez *ad hoc* se usara en cualquier caso y, con ello, la de por sí dudosa legitimidad, independencia e imparcialidad de los y las jueces interamericanos, se viera totalmente puesta en duda en estos supuestos.

por ambos órganos han pasado personas que no sólo cumplían con los requisitos objetivos y subjetivos para ocupar los cargos, sino que además mostraron un compromiso no sólo en favor de los derechos humanos, sino también en fortalecer todo lo que debería representar el SIDH como conjunto de instituciones y estructuras ejemplares o referentes en el respeto y garantía de los derechos humanos.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que los requisitos y procedimientos que antes se mencionaron tienen vacíos y conceptos indeterminados, podría resultar sencillo que con la voluntad de algunos Estados dichos procesos se pudieran alterar en algún sentido y en detrimento del funcionamiento o incluso de la permanencia de la CIDH y la Corte. En ese sentido, también debemos valorar como positivo que eso no ha pasado hasta su último extremo, pues el respeto de los mínimos establecidos en la CADH y los estatutos de ambos órganos se han mantenido estables, con mínimas modificaciones sólo para hacer compatibles los tiempos en que se desarrollan los procedimientos con la fecha en la que se celebra la Asamblea General (AG) OEA¹⁴.

4. Lo malo

A partir de lo bueno es fácil deducir en parte lo negativo que ha dejado el proceso de (s)elección de integrantes de la CIDH y la Corte. De manera sencilla se puede decir que algunos de sus aspectos más lamentables son: la falta de transparencia y participación (CEJIL, 2005; DPLF, 2013; Burgorgue-Larsen, 2015), el desprecio por el mérito y la diversidad (CEJIL, 2005), el mercado político-diplomático de votos (Faúndez, 1998) y la baja legitimidad que se les da a los órganos con los procesos de elección.

La falta de *transparencia* no sólo se da en el proceso que se sigue ante la OEA, en el que por muchos años sólo participaban la Secretaría General (SG), las misiones diplomáticas ante la OEA y las delegaciones de los Estados en la AG o el Consejo Permanente (CP). Sino que también al interior de los Estados existe esa falta de transparencia, ya que estos designan sus candidaturas sin seguir procedimientos públicos que permitan valorar, por una parte, los criterios o procedimientos concretos que se siguen y, por otra, los méritos, cualidades e idoneidad de las personas que se propone ante la OEA (Salaza y Roht-Arriaza, 2017).

De acuerdo con los estatutos de la CIDH y de la Corte la votación por la que se elige a quienes integrarán esos órganos es secreta, pero el resto del procedimiento previo no tiene por qué seguir esa secrecía, ni dentro de los Estados ni ante la OEA. Nada lo justifica, mientras que la existencia de procedimientos transparentes mucho sumaría a la legitimidad (Bogdandy, 2013), independencia e imparcialidad de los dos órganos interamericanos.

La falta de *participación* de agentes distintos a los estatales y, en específico, de los pertenecientes a los poderes ejecutivos de los Estados, así como de los órganos políticos de la OEA, es evidente (CEJIL, 2005). Esto está estrechamente vinculado con lo anterior y se refleja igualmente tanto a nivel interno como a nivel OEA. Pero esa participación faltante no sólo es la de la sociedad civil por medio de algunas organizaciones no gubernamentales, como han insistido algunas de éstas¹⁵, también es necesaria la participación de sectores académicos,

¹⁴ El único cambio que han tenido desde su origen las normas que regulan los requisitos y procedimientos de elección se dieron en 1991 durante la AG OEA celebrada en Santiago de Chile, en la que se aprobaron las resoluciones AG/RES. 1097 (XXI-91) y AG/RES. 1098 (XXI-91) por las que se modificaron los artículos 4.1 y 8.1 de los estatutos de la Comisión y Corte, respectivamente, para hacer compatible el plazo de presentación de candidaturas con la fecha en que se celebra la AG. Ambas resoluciones están citadas al final del trabajo Asamblea General OEA (2005) y Asamblea General OEA (2005).

¹⁵ Algunas organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos humanos por muchos años se han considerado como las legitimadas para participar en ese tipo de procesos, cuando tampoco tienen ganada una representación democrática. En el mejor de los casos representan a sus afiliados o socias, si los tienen; en otros casos a sus juntas directivas e intereses (casos

sociales, culturales, políticos y, a nivel interno, sería deseable que no todo quedara en manos del Poder Ejecutivo, sino que también el Legislativo y, por qué no, el Poder Judicial (DPLE, 2013) pudieran tener una participación en los procesos nacionales. La importancia que han adquirido la CIDH y la Corte bien amerita una mayor democratización de los procesos de (s)elección de las personas que las integrarán, por medio de una participación plural y multisectorial.

Estos problemas de falta de transparencia y participación son tan evidentes que no han sido ajenos a la OEA, ya que por medio de las resoluciones AG/RES. 2120 (XXXV-O/05); AG/RES. 2166 (XXXVI-O/06) y AG/RES. 2887 (XLVI-O/16)¹⁶ se ha invitado a los Estados miembros a considerar la posibilidad de consultar a las organizaciones de la sociedad civil con el fin de proponer las candidaturas con mejores perfiles; se ha pedido al SGOEA que publique en la página web de ésta los respectivos curriculum vitae de los candidatos o candidatas, a fin de que los Estados y la sociedad civil en general estén adecuadamente informados sobre el perfil de las candidaturas a la CIDH y la Corte. También se ha pedido recientemente al CP que invite a los candidatos y candidatas a dichos cargos postulados por los Estados a realizar una presentación pública ante dicho Consejo antes de su elección, en la medida de lo posible, a efectos de dar a conocer con mayor profundidad su visión, propuestas e iniciativas en el supuesto de resultar electos; buscando además que eso se difunda lo más ampliamente posible. Con lo que es evidente que el problema existe y el proceso debe de cambiar.

Otro de los aspectos negativos que han dejado los procesos actuales es el desprecio que se ha hecho a la *mérito* y a la *diversidad* en la integración de la CIDH y la Corte. El primer aspecto se refleja por el hecho de que un importante número de candidaturas y, por tanto, de integrantes de la CIDH y la Corte han sido personas pertenecientes a las élites políticas, diplomáticas o académicas nacionales que llegan a esas posiciones más por sus conexiones políticas, por amiguismo, nepotismo y/u otro tipo de acuerdos o prebendas políticas, antes que por sus méritos, cualificaciones y conocimientos en derechos humanos.

Esto ocurre, por una parte, por la vaguedad y amplitud de los requisitos que establecen la CADH y estatutos para las personas que integran esos órganos. Por otra parte, porque una vez que son propuestos por los Estados no hay una revisión, ni evaluación minuciosa, seria y rigurosa de esas calidades y méritos (Faúndez, 1998). La “buena diplomacia” lleva a que ningún Estado cuestione las candidaturas de otro Estado, para evitar que en algún momento futuro ese escrutinio pudiera jugar en su contra. Con lo que han llegado tanto a la CIDH como a la Corte personas cuyo único mérito era el de su cercanía, lealtad, amistad o capacidad de adulación al Presidente, el Canciller, el Embajador o el Ministro determinante de turno en su país o cualquiera otra conexión con personas cercanas a éstos (Salaza y Roht-Arriaza, 2017). Que sí, después de pasar cuatro/seis u ocho/doce años como aprendices de lujo, terminan pareciendo expertos en el SIDH, cuando a su llegada se evidencia que no habían leído ni siquiera una vez completa la CADH.

Esta situación no es exclusiva del SIDH, ni en la OEA un vicio sólo en la CIDH y la Corte, es un problema estructural de casi todos los sistemas internacionales, sea la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional (MacKenzie et. al., 2010), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Kosar, 2014) o los órganos y organismos de derechos humanos de Naciones Unidas como lo son relatores, grupos de trabajo o comités. Una penosa realidad que se conoce por toda aquélla persona que observa de cerca esos procesos, pero que suele

concretos, temáticas de trabajo, etc.) y, en el peor de los casos, los intereses de sus financiadoras y donadores. Por ello, la participación de la “sociedad civil” no debe centrarse sólo en algún tipo de organizaciones, sino abrirse a sectores diversos que representen la pluralidad de las sociedades en América.

¹⁶ Las tres resoluciones están citadas al final del trabajo bajo Asamblea General OEA (2005).

callarse para proteger la honorabilidad de dichos órganos, a pesar de que con ello se encubre a algunas personas con evidentes carencias éticas al aceptar una posición para la cual no tienen ni los méritos, ni las cualidades.

El segundo aspecto en este ámbito, esto es, la falta de *diversidad*, se ve de dos formas claras. Una, ante la escasa presencia de personas pertenecientes a países caribeños¹⁷ y centroamericanos¹⁸. Lo es también la casi nula presencia de personas con orígenes o pertenecientes a pueblos indígenas¹⁹, afrodescendientes²⁰, personas con discapacidad y otras condiciones que reflejen la realidad de los ciudadanos y ciudadanas de América (CEJIL, 2005).

Otra, ante la también escasa presencia de mujeres en la integración de la CIDH y la Corte. De las 71 personas que han integrado la CIDH entre 1960 y 2017, sólo 12 han sido mujeres²¹ (16%). Mientras que de las 37 personas que han integrado la Corte entre 1979 y 2017, sólo 5 han sido mujeres²² (13%).

El problema de la falta de presencia de mujeres tampoco es exclusivo de la CIDH y la Corte, pero sí en donde se ve esa constante de casi nulo progreso, ya que actualmente en la Corte Africana 5 de sus 11 integrantes son mujeres, mientras que 7 de las 11 integrantes de la Comisión Africana son mujeres. En el caso del Tribunal Europeo, 15 de sus 47 integrantes son mujeres²³. Resultando evidente que, en ese rubro, África es por mucho la que mejor equidad de género muestra en su integración y América es la que más rezagada se encuentra en los últimos años, aunque su déficit en ese rubro es más bien histórico (Castilla, 2017, p.10)²⁴.

En este punto vale la pena destacar que no es una situación de cuotas o cupos, ni de priorizar diversidad frente a méritos, sino en no desestimar los méritos que hay en esos sectores de la población. Porque tampoco se trata, como recientemente ocurrió, de sumar una mujer a la CIDH pasando por alto que era (es) funcionaria en activo de primer nivel del gobierno de Brasil que llegó al poder rompiendo principios democráticos básicos.

El tercer gran problema que se presenta es el del *mercado político-diplomático de votos*. Vinculado con los dos aspectos anteriores, a los Estados antes que evaluar los méritos, las capacidades, la diversidad y, en síntesis, la forma en la cual tanto la CIDH como la Corte tendrán una mejor integración, lo que les interesa es que las candidaturas que presenten lleguen a buen fin; o al menos que éstas les permitan hacer un buen intercambio de votos para la integración de algún otro órgano de la OEA, de algún mecanismo u órgano de Naciones Unidas (Faúndez, 1998) o en su caso de algún otro tribunal internacional (MacKenzie et. al., 2010).

A lo que se le da más importancia, de este modo, es a la agenda política o diplomática que cada Estado tiene, la fuerza o predominancia político-diplomática que se quiera hacer valer y los intereses que en un determinado momento estén comprometidos a hacer valer o vigilar. Así, puede haber, como ha habido, personas con calidades y méritos destacados, pero si a un

¹⁷ En 57 años sólo ha habido 10 personas de esa región en CIDH y 4 en Corte.

¹⁸ En 38 años sólo ha habido 11 personas de esa región en CIDH y 7 en Corte.

¹⁹ De la revisión de hojas de vida no se ubicó a una sola persona que se identificara como tal.

²⁰ Ha habido 7 en CIDH y 4 en Corte.

²¹ Por primera vez en la historia de la CIDH, del 1 de enero de 2018 a, al menos, el 31 de diciembre de 2019, cuatro de sus siete integrantes serán mujeres. Nuca habían sido mayoría.

²² En el período 2005-2009 hubo tres mujeres en la Corte y del 2009-2012 sólo quedaron dos mujeres al mismo tiempo en la integración de la Corte. Sin embargo, ninguna de éstas últimas fue reelecta, por lo que entre 2013 y 2015 una vez más la Corte sólo estuvo integrada por hombres.

²³ Actualmente las dos vicepresidentas del Tribunal Europeo son mujeres, con lo que se esperaría que en los próximos años dicho Tribunal esté presidido por una mujer.

²⁴ La Corte Africana desde su primera integración contó con una mujer (2006, Kelello Justina Mafoso-Guni), el Tribunal Europeo tuvo la presencia de una mujer hasta su segunda integración (1971, Helga Pedersen) y la Corte Interamericana tuvo que esperar a su quinta integración (1989, Sonia Picado Sotela).

país o a una región le interesa ocupar un lugar en la CIDH o la Corte a cambio de ceder uno en la Organización de Naciones Unidas (ONU), el intercambio de votos tendrá eso en el centro de la negociación y debate, mas no a las cualidades y méritos de una candidatura en concreto (Salaza y Roht-Arriaza, 2017). De igual forma, si un país quiere asegurar un lugar en cualquier otro órgano de OEA o de ONU, puede garantizar su voto a la candidatura de cualquier Estado a cambio de que éste le vote en aquél que sea su objetivo de acuerdo con su agenda político-diplomática. A pesar de que la votación es secreta y en alguna ocasión ha habido sorpresas al no salir elegido —por ejemplo, algún candidato propuesto por Estados Unidos— la regla general nos muestra que se honran los acuerdos en el intercambio de votos.

Es cierto que las posiciones en la CIDH y la Corte no son de las más “baratas” en el “mercado de votos”, pero tampoco son de las más “caras en el mercado” global. Esta situación, como parece evidente, tampoco es exclusiva del SIDH, pues se observa también en los casos de la Corte Internacional de Justicia y Corte Penal Internacional (MacKenzie et. al., 2010), como en prácticamente todos los órganos y organismos de ONU, pues al final, todos los puestos entran en ese mercado internacional de votos e intereses políticos en el que están inmersos los Estados al formar parte de las diferentes organizaciones multilaterales o al ser parte de tratados que tienen órganos especializados.

Finalmente, en lo malo, el cuarto gran rubro que deriva de los temas anteriores es la *baja legitimidad* de la que se les dota a la CIDH y la Corte al final del proceso. Esto es así, ya que no surgen de procedimientos democráticos, ni transparentes (Bogdandy y Krenn, 2015), ni participativos, ni plurales; pero tampoco se asegura que lleguen a dichos órganos los mejores perfiles que puedan garantizar que se emitan decisiones congruentes, bien razonadas y sustentadas en la mejor aplicación del marco normativo interamericano (Thomassen, 2008) ya que, por el contrario, surgen de procesos altamente politizados, secretos en muchas de sus etapas y en donde prevalecen los intereses de los Estados (MacKenzie et al., 2010).

Con lo que toda la legitimidad con la que deben contar la CIDH y la Corte para el desarrollo de sus facultades y competencias, la tienen que ganar en el día a día de su actuar. Quedando esto siempre condicionado y limitado; por un lado, a que no todas las personas que integran ambos órganos están capacitadas para hacerlo de la mejor forma y, por otro lado, a que prácticamente todas las personas que los integran están condicionadas en su actuar al menos en su primer mandato si es que buscarán la reelección. Aunque también en muchos casos es del propio interés de los Estados que ambos órganos no funcionen de la manera más eficaz y eficiente posible.

Esto podría ser irrelevante si la CIDH y la Corte se limitaran a hacer su trabajo en el ámbito internacional, pero cuando están dictando medidas que generan o modifican políticas públicas en los Estados o incluso lo que se debe legislar, derogar o analizar en el marco constitucional interno de los Estados, no es menor que carezcan de mínimos de legitimidad democrática que sustenten su actuar, sin necesidad de buscarla a cada paso que dan o por otros medios.

De estos cuatro grandes males se podrían analizar algunos más particulares, pero por el espacio disponible ahora no puedo desarrollarlos. En todo caso, también es necesario al menos señalar en este punto que la atención en esa falta de transparencia, amiguismo, nepotismo y reparto de cuotas en el caso de la CIDH y la Corte no debe quedarse en los procesos de (s)elección de las cabezas visibles de esos órganos, sino también se debe extender la mirada y vigilancia en sus secretarías y en todo el personal permanente de éstas, ya que de igual forma es un “secreto a voces” que los procesos de selección de funcionarios y funcionarias, consultorías e incluso, en muchos casos, becarios y

becarias, poco atiende al mérito y mucho atienden a otro tipo de factores o intereses personales²⁵.

Sólo recientemente para la designación del último Secretario Ejecutivo de CIDH (Salaza y Roht-Arriaza, 2017) y de las relatorías de libertad de expresión y sobre derechos económicos, sociales y culturales, se ha visto un cambio para bien en la CIDH al hacer realmente pública la convocatoria y un poco más transparente el proceso de selección, al menos en algunas de sus etapas. Pero en la Corte nada mejora, pues también hace no mucho se creó una posición hasta antes inexistente (Director Secretario Jurídico) a fin de colocar ahí a un cercano del entonces Presidente de la Corte. Con lo que es evidente que es un tema importante en los análisis de estos órganos, que ahora me supera, pero que ya habrá ocasión de analizar a profundidad.

5. Lo feo

A partir de lo malo, lo reprochable es más fácil de explicar. Como feo se debe considerar el conjunto de prácticas y situaciones que en muchas ocasiones muestran al SIDH más como una simulación de honorabilidad y prestigio, que como ejemplo a seguir. Ese conjunto de situaciones que se conocen desde diferentes ámbitos dentro del SIDH, pero de las cuales muchas veces se prefiere no hablar, por una parte, para no debilitar lo que sí ha funcionado en la protección de los derechos humanos y, por otra, para no ser colocado dentro de las filas de quienes buscan desprestigiar al SIDH.

Ejemplos de eso hay muchos, como también los hay de buenas prácticas. Podrían señalarse nombres y apellidos para hacerlo más claro y elocuente, pero con describir algunas situaciones generales se puede dar muestra de lo que se debe transformar a partir de reconocer la existencia de esos vicios que, muchas veces, nos aquejan a nivel nacional y que han llegado por transmisión casi automática al ámbito de la OEA.

Así, es feo darse cuenta y confirmar que a pesar de que para integrar la CIDH y la Corte se exige contar con una *alta calidad moral*, se puede encontrar entre las 71 personas que han integrado la CIDH y las 37 que han integrado la Corte a algunas que eso se les podría (y debió) cuestionar, o al menos presumir la ausencia de ésta, cuando antes de llegar a esas posiciones formaron parte de gobiernos en los que directa o indirectamente ellas violaron o avalaron violaciones de derechos humanos; otras que ocupando una posición privilegiada construyeron su candidatura; algunas más que dirigieron o presidieron sin cambios para bien a partidos políticos, instituciones o dependencias con oscuros pasados de represión o de violación de derechos humanos; pero también otras que sin importarles las incompatibilidades que ponen en duda la independencia, imparcialidad y el buen desempeño de la función por la que aspiraban, no renunciaron a sus cargos o funciones públicas previas hasta el momento de verse electas o incluso después.

También es feo el hecho de que a pesar de que se pide tener *reconocida competencia o versación* en derechos humanos, vinculado con lo anterior, se han instalado en la Corte y la CIDH algunas personas que tampoco mostraban del análisis minucioso de sus hojas de vida ya no una reconocida competencia, sino ni siquiera conocimientos básicos en derechos humanos y menos en el SIDH. Siendo vergonzoso que algunas de sus principales aportaciones, publicaciones y estudios sobre derechos humanos sean aquéllos que hicieron durante o con

²⁵ En el caso de las secretarías y demás personal permanente, no sólo los Estados participan en ese reparto de posiciones, también lo hacen y participan comisionados, jueces, secretarios, algunas de las organizaciones de la sociedad civil con mayor presencia e incluso algunas universidades. Esta situación es fácil de verificar al analizar las hojas de vida y vínculos personales de muchas de las personas que ahí trabajan. Hay excepciones, como en todo, pero también una práctica muy arraigada de espacios acordados y opacidad en la selección.

motivo de sus candidaturas o todas aquéllas que hacen a partir de integrar esos órganos.

Eso se demuestra fácil, especialmente cuando se les lee o escucha hablar de temas, casos, informes o jurisprudencia interamericanos en foros abiertos o especializados y no en aquéllos *ad hoc* que suelen organizárseles para que se luzcan y en los que se les protege de preguntas incómodas. Aunque lo realmente grave es que, bajo la cobertura de lo que representan la CIDH y la Corte, esas personas emitan opiniones o “estudios” y crean “doctrinas” que tienen como único sustento la “autoridad” que les da integrar esos órganos, pero no más²⁶. Lamentablemente ni esto, ni otros aspectos son tomados en cuenta ni en el proceso inicial, ni en las reelecciones. Simplemente se les propone y aprueba.

Pero lo feo no sólo está en los elementos subjetivos antes descritos y respecto a los cuales se me podría alegar una falta de científicidad, a pesar de la existencia de ejemplos comprobables para cada una de las afirmaciones realizadas. En los elementos objetivos, especialmente observables en el caso de la Corte, también hay historias. Así por ejemplo, en cuanto al requisito de “reunir 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 o candidatas” (CADH, 1969, Art. 52.1)²⁷, hay varios casos en los que eso no se habría superado si se analizan a detalle los textos constitucionales y/o legales que establecen los requisitos para integrar los tribunales supremos u órganos judiciales supremos²⁸.

Un ejemplo claro de esto está en las primeras integraciones de la Corte, cuando Costa Rica propuso para ese tribunal a una persona nacional de Estados Unidos, quien consiguió su lugar. Si atendemos a la norma antes citada y el contenido del artículo 159 de la Constitución de Costa Rica, es fácil darnos cuenta que esa persona no reunía las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales del Estado que lo proponía, ya que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se requiere, entre otras cosas: “1) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva. [...]; 2) Ser ciudadano en ejercicio”.

Siendo evidente que el juez estadounidense no cumplía con ello. Sin embargo, eso no fue objeto de debate ni de cuestionamiento, simplemente se le aprobó e incluso en su momento se le reeligió. No pongo en cuestionamiento la calidad y prestigio de ese juez, sino que pongo en evidencia que, si es así de fácil burlar elementos objetivos evidentes, más lo son los elementos subjetivos que por su significado y lo que representan, casi nadie se atreve a cuestionar, ni poner

²⁶ Al no estar dedicadas de manera exclusiva a la CIDH o la Corte, ni contar con un sueldo permanente, las personas que las integran, en muchos casos buscan asesorar, impartir conferencias, clases, publicar libros o algún otro tipo de actividades que les permitan generar algún ingreso. Lo cual es válido ante su estatus actual mientras no entre en incompatibilidades, pero aun en actividades de tipo académico pueden poner en riesgo su independencia e imparcialidad. Este tipo de aspectos debe también reflexionarse, a fin de evitar que un viaje todo pagado a pronunciarse respecto de un tema, ponga en riesgo el actuar o prestigio de todo un órgano.

²⁷ Este artículo incluye dos supuestos claramente identificables: (i) si te propone tu país, debes cumplir los requisitos de éste porque eres su nacional; (ii) si te propone otro país, debes cumplir con los requisitos que se establezcan en las leyes del Estado que te propone. Entenderlo de otra forma, implicaría, por una parte, que los Estados podrían proponer a personas que no cumplen con lo que establece su legislación para integrar una alta corte simplemente por tener una nacionalidad distinta y, por tanto, se dejaría de observar la CADH. Y, por otra parte, que la nacionalidad de las personas determinaría los requisitos a cumplir independientemente de quien les propusiera, haciendo con ello innecesaria la disyuntiva que establece la norma. Pero en todo caso, la interpretación de este artículo muestra otro de los muchos debates pendientes en el tema, que obviamente, nunca han estado presentes en la AG OEA.

²⁸ Esto es otro problema en el proceso de (s)elección de integrantes de Corte, porque por esa disposición, no se les aplican las mismas reglas y criterios a todas las personas (Ruiz, 2012) y, en la gran mayoría de casos, al dejarse eso en manos del Estado que les propone, sin ningún problema se pasan por alto o manipulan los requisitos si su interés es el de tener una candidatura a cualquier costo.

en duda, aunque haya elementos claros para cuestionarlos.

Otro aspecto feo es el gasto presupuestal que se hace en las campañas de promoción de las candidaturas, en donde se ve a las personas propuestas visitando las cancillerías en las capitales de los países o las misiones diplomáticas ante la OEA en Washington, D.C. Como si esos recursos no pudieran destinarse para mejores propósitos de la protección de los derechos humanos a nivel nacional o interamericano. Con lo que, a mayores posibilidades económicas de los países, mejores oportunidades de negociación en el intercambio de votos. Así, los Estados les montan las campañas, les pasean, les organizan la agenda, invierten recursos en las personas que proponen (Salaza y Roht-Arriaza, 2017), pero al final debemos creer que las personas propuestas son totalmente independientes e imparciales. Observadas en conjunto, todas estas circunstancias al menos deben generar alguna duda.

Pero también vinculado con lo anterior, la fuerza y prestigio que tenga la diplomacia de cada país influye, pues, aunque hay quien considera que el nombramiento de integrantes de la CIDH y sobre todo de la Corte es un tema de simple éxito (Torres, 2014), la realidad muestra que el peso (e intereses) de cada país en el marco de la OEA es determinante, haciendo evidente una vez más que el mérito de las personas y la diversidad de su procedencia importan poco. Así, tenemos que en 38 años de la Corte nunca ha habido personas nacionales de Bolivia, El Salvador, Guatemala o Paraguay²⁹, mientras que de Estados Unidos que no es Parte a la CADH y, por tanto, no puede proponer ni votar, sí ha habido. Como también se ha visto que la maquinaria coordinada de la diplomacia de México y Colombia dejó fuera de Corte a dos mujeres caribeñas que la integraban al impedir su reelección con el fin de que ingresaran dos hombres de las nacionalidades de estos países. Coincidentemente también, ambos países en toda su historia sólo han propuesto hombres para integrar tanto la CIDH, como la Corte.

En la CIDH la historia no es muy distinta, ya que en 57 años nunca ha habido personas nacionales de Belice, Bahamas, Nicaragua, República Dominicana, San Vicente y las Grenadinas o Suriname, mientras que ha habido diez nacionales de Estados Unidos. Como también hay casos de personas, por ejemplo, una de Perú, que tras su efímero paso por la CIDH, años después integró la Corte desde donde buscó ser candidato a la SG OEA, como muestra clara que reitera que para algunos la política, el protagonismo y el poder les importa más que la efectiva protección de los derechos humanos o que éstos se han convertido en un simple medio para sus fines.

Sin que, nuevamente, el espacio permita abordar todo lo que sería interesante destacar es preciso señalar que también es feo que las *vacantes* a pesar de lo que dice la CADH y los estatutos de la CIDH y la Corte: que, para ocupar éstas todos los países pueden presentar candidaturas, éstas se hayan convertido en espacios reservados para los Estados a pesar de que se asignan a título personal y no en representación de dichos Estados. Con lo que, especialmente en la CIDH, esos procesos son doblemente opacos; en ocasiones pasan inadvertidos y los Estados sustituyen a su nacional por otro, sin ningún escrutinio, siendo ello avalado sin cuestionamiento alguno por el CP. Con lo que todo lo antes expresado se multiplica y agrava especialmente en estos casos.

Finalmente, como ya lo dije, no entraré al tema relativo a los jueces *ad hoc* que es otra parte oscura de la historia de Corte. Sólo diré que a partir de esas posiciones *ad hoc*, utilizadas en varios casos como periodo de prueba por los Estados para construir después candidaturas para integrar dicho órgano, se llegó en un caso al descaro de nombrar un juez *ad hoc* casi un mes después de que la propia Corte estableciera en la OC-20/09 que en peticiones individuales,

²⁹ Ni para esto, ni para otros análisis del total de integrantes de la Corte tomo en cuenta a quienes han integrado dicho tribunal en calidad de juez *ad hoc*.

como era el caso, los Estados no tenían el derecho de nombrar juez *ad hoc*³⁰. Sin embargo, ni México, ni la persona propuesta como juez *ad hoc* prestaron atención a la OC-20/09 y el juez *ad hoc* ejerció funciones³¹. Tres años después de esa participación, se presentó la candidatura de esa misma persona para que se integrara en principio por seis años a la Corte. Una situación que bien podría poner en duda al menos los escasos que eran en ese momento los conocimientos de la persona propuesta sobre la actualidad de la jurisprudencia emitida por la Corte. Pero, sobre todo, el tramposo actuar del Estado, permitido por la propia Corte a pesar de la decisión que había emitido días atrás.

Como se observa, en síntesis, lo feo es ese conjunto de acciones o situaciones que generan un debilitamiento institucional, esas malas prácticas que anteponen intereses políticos o personales a la efectiva protección de los derechos humanos, esos vicios que involucran poder, nepotismo, amiguismo, corrupción, fraude a la ley y otro tipo de prácticas que tanto padecemos a nivel nacional, pero que también reproducimos a nivel interamericano. “[S]ería ingenuo asumir que esta forma de designación de jueces y comisionados no repercute negativamente en su independencia e imparcialidad, poniendo en tela de juicio la credibilidad en el propio sistema interamericano” (Faúndez, 1998, p. 187).

6. Lo deseable

Ante la realidad antes relatada, lo que corresponde es intentar construir una propuesta que multiplique lo bueno, minimice lo malo y elimine lo feo, pero no sólo en una parte del proceso, sino en todo, desde su inicio a nivel nacional hasta la votación final en la AG OEA.

Aunque podría ser atractivo replicar procedimientos que, a pesar de tener aún deficiencias, se muestran con avances como el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Kosar, 2014; Lemmens, 2015), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sauvé, 2015), el Tribunal de Justicia del Caribe (Jordan, 2004), algunas cosas que se han recomendado para la Corte Penal Internacional o la Corte Internacional de Justicia (MacKenzie et. al., 2010) y también, algunos aspectos destacables de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; por la naturaleza no permanente de CIDH y Corte no es fácil, oportuno, ni acertado intentar simplemente replicar mecanismos o procedimientos³².

En ese sentido, la propuesta que a continuación se desarrolla está pensada en América en el marco de la OEA, teniendo presente, la naturaleza cuasi jurisdiccional y altamente política de CIDH y la naturaleza jurisdiccional de Corte³³.

Así las cosas, lo que a continuación se propone, para verse transformado en realidad, requerirá en el ámbito internacional de al menos una Resolución de la AG OEA, que se podría ir actualizando de acuerdo a las necesidades y evolución del sistema; así como una modificación de los estatutos de la CIDH y de la Corte³⁴, como se hizo en 1991. En el ámbito interno sería

³⁰ Véase *supra* nota 13.

³¹ Paradójicamente, el ahora juez interamericano, después de que con su nombramiento como juez *ad hoc* se pasara por alto, tanto por el Estado como por él mismo al aceptar su nominación, el contenido de una opinión consultiva, en algunos trabajos académicos y votos defiende la fuerza vinculante (obligatoria) de toda interpretación hecha por el tribunal interamericano.

³² Error en el que me parece incurre en algunas partes de sus propuestas Burgogue-Larsen (2015).

³³ En el caso de la Corte teniendo especialmente presente que es uno de los tribunales internacionales que más lejos ha llegado a incidir por medio de sus medidas de reparación en políticas públicas y legislaciones nacionales, con lo que si queremos que siga actuando de esa forma, debemos de reforzarla en su legitimidad.

³⁴ Una transformación profunda e integral debería llevar a modificar la CADH y los estatutos, para eliminar las reelecciones (Faúndez, 1998, p.191) y hacer periodos más largos a fin de evitar el condicionamiento político, así como para incorporar y precisar los requisitos que deben satisfacer las personas que se postulen —por ejemplo, poner los mismos requisitos para quienes quieran integrar la Corte y no de acuerdo a cada sistema nacionalo exigir más requisitos (véase *supra* nota 28) a partir de que sus integrantes tengan dedicación exclusiva; pero también para buscar hacer a la Corte un tribunal permanente y, con ello, se deje fuera del trámite de peticiones o casos individuales a la CIDH, manteniendo sus demás competencias ésta. Entre otros cambios

deseable la creación de marcos legales que recogiendo los lineamientos internacionales permitan generar certeza en dichos procedimientos (Burgogue-Larsen, 2015).

La Resolución debería de recoger los aspectos que se desarrollarán a continuación. La modificación de los estatutos implicaría incluir en el artículo 4 del Estatuto CIDH y 8 del Estatuto Corte que: La Asamblea General de la OEA, en una Resolución aprobada por mayoría, emitirá los Lineamientos para la selección de candidatos y candidatas a integrar la Comisión o la Corte, respectivamente.

Bajo ese entendido, en primer lugar, desarrollaré lo que sería deseable considerar en los procedimientos nacionales y, después, en el procedimiento ante la OEA³⁵.

6.1. Procedimiento nacional³⁶

- a) *Convocatoria pública para presentación de candidaturas.* Se llevará a cabo dentro de los noventa días previos al inicio del año en que se puede presentar candidaturas para integrar la CIDH o la Corte, en diarios oficiales, páginas web de instituciones públicas y redes sociales de éstas³⁷.
- b) *Requisitos para la presentación de postulaciones.* Además de lo establecido en la CADH y los estatutos, las postulaciones deben ser presentadas con el respaldo³⁸ de 5 personas, instituciones u organizaciones³⁹ que cuenten con probado trabajo o experiencia en el SIDH.
- c) *Hoja de vida homologada.* Cada persona postulada y, en su caso, seleccionada tendrá una hoja de vida integrada por los siguientes rubros⁴⁰:

que se deben pensar para mejorar la eficiencia del SIDH.

³⁵ Algunos elementos de esta propuesta no están desarrollados con la precisión que se desearía por el espacio disponible, por lo que se pide a quien lee estas líneas su comprensión y que se entienda esta propuesta como un conjunto de mínimos que al integrar otras propuestas existentes y el procedimiento vigente, deberá desarrollarse y precisarse más en otra oportunidad.

³⁶ Si bien los lineamientos se establecerían a partir del contenido de la Resolución y modificación estatutaria antes mencionada, sería deseable que en cada país se adoptaran marcos legales que adoptaran estos procedimientos a fin de dotarlos de mayor fuerza jurídica para asegurar su estricto cumplimiento y la correcta observancia en rubros de transparencia, publicidad, diversidad y certeza. En el mismo sentido se pronuncian Burgogue-Larsen (2015) y Salazar y Roht-Arriaza (2017).

³⁷ Propuesta similar aunque sin el establecimiento de un plazo ya se ha hecho antes (CEJIL, 2005). En cuanto a los lugares de difusión y publicación de una convocatoria de este tipo, véase también: Burgogue-Larsen (2015).

³⁸ Propuesta similar a otra que se ha formulado antes (Open Society Justice Initiative, 2015).

³⁹ Faúndez (1998) proponía que los Estados deberían proponer únicamente candidatos sugeridos por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, o por facultades de Derecho o de ciencias políticas de las universidades nacionales, luego de que estas postulaciones hayan sido examinadas y aprobadas por el Congreso de la República.

⁴⁰ Aunque esto excede los parámetros y requisitos que actualmente se exigen en la CADH y los estatutos, sería deseable que se valorara el conocimiento de más de uno de los idiomas de trabajo de la OEA, conocimientos en derecho internacional, un límite de edad para el ejercicio de funciones, y algún otro requisito que atienda a la naturaleza de cada uno de los órganos. Véase en ese sentido también DPLF (2013); Burgogue-Larsen (2015) y Salazar y Roht-Arriaza (2017). La inclusión de estos requisitos se podría hacer junto con la reforma a los estatutos que antes se ha referido, si es que no se quiere abrir el debate relacionado con la modificación de la CADH.

CIDH	Corte
Datos personales y trayectoria profesional	
Razones por las que tiene una alta calidad moral (máximo 500 palabras) ¹ .	
Listado de cinco ejemplos que demuestren sus conocimientos en derechos humanos ² .	
Declaración de no estar desarrollando actividades que pudieren afectar su independencia, su imparcialidad, o la dignidad o el prestigio de su cargo en la Comisión o la Corte	
Algún aspecto que se quiera destacar de la trayectoria de la persona (máximo 500 palabras).	
Votos obtenidos en el procedimiento interno.	
	Justificación de que reúne las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país que lo propone.
	Ultimo grado académico-jurídico obtenido y ámbito de especialización (si lo tiene).

- a) *Proceso de selección de candidaturas.* Una Comisión evaluadora (CE)⁴¹ integrada por representantes del Poder Ejecutivo (1), Poder Legislativo (1), Poder Judicial (1), organizaciones de la sociedad civil con estatus reconocido ante la OEA (1) y del Consorcio de Universidades de la OEA en el país (1) elaborará una lista inicial de hasta cinco personas que podrían ser postuladas⁴². Dicha lista se hará pública junto con las hojas de vida homologadas y se dará un plazo de 7 días hábiles para que se hagan llegar a la CE observaciones sobre las personas seleccionadas⁴³.
- b) *Entrevista pública de hasta cinco personas preseleccionadas ante la CE y elaboración de lista final.* Con el resultado de la entrevista anterior, las observaciones recibidas y la información disponible, la CE elaborará una lista final de tres personas en las que al menos deberá haber una mujer, siendo deseable que al menos alguna de las tres pertenezca a un grupo social minoritario del país.
- c) *Ratificación de postulación por órgano legislativo en el caso de la Corte.* A fin de dotar de una mayor legitimidad a la Corte y en razón de los requisitos que se exigen a quienes la integran, el órgano legislativo con facultades para la aprobación de cargos diplomáticos y/o aprobación de tratados, deberá ratificar la lista aprobada por la CE que será presentada ante la SG OEA.
- d) *Integración de propuesta de candidatura ante la OEA.* Cada Estado interesado en participar en la integración de la CIDH o la Corte presentará al menos dos candidaturas⁴⁴, asegurando en todo caso un equilibrio de género⁴⁵. La tercera persona que no integre la propuesta del Estado se pondrá a disposición de cualquier otro Estado que quiera presentar una terna, informando de ello a la SG OEA.

⁴¹ Propuesta similar que sin indicarse como se formaría, ya se ha hecho describiéndola como un organismo formal, independiente y apolítico (Open Society Justice Initiative, 2015).

⁴² Otra propuesta (DPLE, 2013) sugiere que este mecanismo debe asegurar que participen organizaciones de la sociedad civil, academia, prensa, instancias estatales diferentes a los poderes ejecutivos –como defensorías, órganos de vigilancia y control, poderes judiciales. Por su parte, Burgorgue-Larsen (2015) propone un comité de 5 integrantes: (i) Poder Judicial, (ii) colegio de abogados, (iii) academia, (iv) organizaciones no gubernamentales y (v) Ombudsman, en donde al menos haya una mujer y un representante de una minoría étnica.

⁴³ Propuesta similar aunque con otras formas de participación ya se ha hecho antes (CEJIL, 2005).

⁴⁴ Propuesta idéntica a otra que ya ha sido formulada antes (Open Society Justice Initiative, 2015).

⁴⁵ Faúndez (1998) sugiere que se use el derecho de proponer ternas, no como posibilidad, sino como regla.

En el caso de la presentación de candidaturas para cubrir vacantes por razón distinta a la conclusión del mandato, el procedimiento será el mismo, con la única diferencia que la convocatoria se emitirá dentro de los 30 días siguientes a que se tenga noticia de la vacante⁴⁶.

Para los casos de reelección⁴⁷, la CE se integrará con el fin de analizar el desempeño de la persona seleccionada, abriendo un plazo de diez días para recibir opiniones. Por mayoría simple, reiterará la postulación o sugerirá que ello no se haga y en su lugar se presente una nueva candidatura.

6.2. Procedimiento en la OEA

- a) *Verificación del listado de candidaturas por orden alfabético elaborado por la SG.* Un Panel Asesor (PA)⁴⁸ integrado por representantes del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (1), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1), de las organizaciones de la sociedad civil con estatus reconocido ante la OEA (1), del Consorcio de Universidades de la OEA (1) y del CP OEA (1) verificarán que todas las personas cumplan los requisitos. En caso de que se encuentren irregularidades, lo pondrán en conocimiento del Estado para que en su caso subsane el problema o sustituya las candidaturas respectivas.
- b) *Publicación de la lista definitiva.* La SG OEA publicará en su página web el listado definitivo de candidaturas al menos 30 días antes de la celebración de la AG.
- c) *Presentaciones públicas ante el CP OEA con participación de la sociedad civil y presencia del PA.* Las personas que conformen la lista de candidaturas harán una presentación ante el CP OEA⁴⁹, a fin de exponer las razones por las cuales se postulan, por las cuales deben ser seleccionadas y su visión a futuro del órgano que integrarán. Tanto las representaciones de los Estados, como las de la sociedad civil podrán formularles preguntas. De acuerdo al número de candidaturas existente, se podrá celebrar más de una sesión de presentaciones, siempre respetando el orden alfabético de las candidaturas.
- d) *Otras entrevistas con personas integrantes del listado de candidaturas.* Si algún Estado desea que las personas que ha postulado sean entrevistadas por otros Estados, deberán informarlo a la SG OEA a fin de que se organice una sesión pública con ese fin, a la que podrá asistir como observadores la sociedad civil y el PA. De igual forma, si algún Estado o grupo de Estados están interesados en conocer a mayor profundidad el perfil de alguna de las candidaturas, se seguirá el mismo procedimiento.
- e) *Informe final para los electores.* El PA formulará un informe final que se pondrá a disposición de los Estados cinco días antes de la AG. En dicho informe se establecerán las valoraciones que hayan recibido las diferentes candidaturas y se especificará su nacionalidad, el país que les propone, su género, su origen étnico y su hoja de vida homologada.

⁴⁶ No olvidar que de acuerdo con el Estatuto CIDH en estos casos sólo se puede proponer una candidatura.

⁴⁷ Aunque lo deseable sería que no existan reelecciones, se establece esta opción al estar prevista en la CADH. El tema reelecciones es otro de aquellos que requerirían una reforma a profundidad del SIDH.

⁴⁸ Propuesta similar a ésta, aunque estando a cargo del Comité Jurídico Interamericano se formuló recientemente (Informe, 2015). Otra propuesta (Schönsteiner, 2007) habla de un Comité tripartito formado por personas de prestigio electas una por el Consejo de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, una por ONG's acreditadas ante la OEA y una entre ex integrantes de la CIDH o Corte. Burgogue-Larsen (2015) propone un panel de 7 integrantes: dos representantes de cortes supremas, tres ex integrantes de CoIDH o CIDH y dos de representantes de ONG's.

⁴⁹ Este ejercicio ya ha sido desarrollado en 2013 y 2017, por lo que se considera útil que se mantenga y, en todo caso, se ajuste para permitir un intercambio no sólo con los Estados, sino también con la sociedad civil. Es una propuesta que ha sido impulsada desde hace tiempo por organizaciones de la sociedad civil (CEJIL, 2005).

Para los casos de vacantes se seguirá el mismo procedimiento, aunque los plazos de éste se podrán ajustar de acuerdo al número de candidaturas que se hayan presentado. Siendo deseable en este caso que al menos se integre una terna, lo que por lógica significa que al menos tres países presenten candidatura.

Para los casos de reelección, el PA elaborará un informe para los Estados con la información que le proporcionen las CE nacionales y las observaciones que recogerá por un periodo de treinta días después de que se haya cerrado el registro de candidaturas.

Como puede observarse de esta propuesta, a nivel nacional todo es nuevo. En la parte que corresponde a la OEA sólo he destacado los pasos o situaciones que haría falta incluir al procedimiento vigente que se refirió en el segundo apartado de este artículo, a fin de evitar repetir aquí todo el proceso que se sigue.

7. A manera de conclusión

Los vigentes procesos de (s)elección para integrar la CIDH y la Corte a pesar de algunos esfuerzos recientes para darles mayor transparencia, siguen siendo opacos, con participación casi exclusiva de los agentes estatales (ejecutivo) y en los que se sigue priorizando el acuerdo político-diplomático de los intereses de los Estados antes que el mérito, calidades, cualificaciones y experticia de las personas que son postuladas.

Lo anterior, en gran medida se sigue presentando por el escaso debate y análisis que se ha dado en relación con ello, en dónde sólo se encuentran algunos esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil, pero muy escasos estudios y debates académicos en la región. Esta situación ha generado que sólo cuando se aproxima un periodo de renovación, salten las alarmas y por unos días o meses se ponga interés en el tema.

Los procesos de (s)elección son, sin duda, un tema pendiente de análisis y debate profundo en el SIDH, pues, aunque personas con perfiles muy destacados nos han dejado algunas gratas experiencias al pasar por la CIDH y Corte, eso no quita lo viciados y politizados que han sido los procesos de elección de éstas. Como tampoco nos puede hacer olvidar que mucha de la calidad, eficiencia y legitimidad de esos órganos pasa por quienes los representan, con lo que debemos poner mucha atención en eso, siendo críticos constructivos y no cómplices silenciosos, si en verdad queremos un SIDH fuerte.

Lo que ocurre en la (s)elección de integrantes de la CIDH y la Corte no son problemas exclusivos de la OEA, sino de muchos tribunales, órganos y organismos internacionales. Sin embargo, en esos otros ámbitos desde hace tiempo se discute amplia y abiertamente está situación con el fin de encontrar soluciones. En ese sentido, no nos podemos quedar atrás, ya que lo que se haga bien o mal en la (s)elección de integrantes de los órganos interamericanos, repercute en lo que ocurre en otros procesos y viceversa.

La propuesta que he formulado no es ni por mucho una idea cerrada sino tan sólo un esfuerzo en pocas páginas por aportar opciones ante el diagnóstico que surge de seguir, observar y entrevistar a quienes han participado y participan en esos procesos de elección. La propuesta en todo caso debe ser tomada como una invitación para debatir, teniendo como punto de partida algunos elementos base. Una invitación a debatir desde todos los sectores y teniendo como fin el real fortalecimiento del SIDH a partir de tener la mayor excelencia posible en la CIDH y la Corte, no sólo en sus caras visibles sino en todas sus estructuras de funcionamiento.

Se han dejado de lado temas importantes y precisión en otros, como todo lo relacionado con la selección de las secretarías de ambos órganos y de todo el personal que integra éstas, como entes permanentes. Asimismo, la inclusión de soluciones a algunos aspectos como una más fuerte participación de la sociedad civil o reformas más profundas que impliquen incluso la

modificación de la CADH. Sin embargo, este artículo aspira motivar el diálogo y debate, así como a considerar otras propuestas ya existentes para encontrar las mejores opciones.

El fortalecimiento efectivo del SIDH sólo se dará a partir de un diálogo y debate plural e informado, ya que sólo así estaremos en disposición de tener con mayor certeza ideas claras respecto a lo que falta, a lo que funciona, a lo que requiere cambios, así como a las opciones existentes o disponibles para generar transformaciones positivas y a cómo se pueden hacer. Hagámoslo por los derechos humanos de todas y todos.

Referencias bibliográficas

- Bogdandy, A. (2013). The Democratic Legitimacy of International Courts: A Conceptual Framework. *Theoretical Inquiries in Law*, 14 (2), 361-379.
- Bogdandy, A. y Krenn, C. (2015). On the Democratic Legitimacy of Europe's Judges. A Principled and Comparative Reconstruction of the Selection Procedures. En M. Bobek. *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*. (pp. 162-180). Oxford: Oxford University Press.
- Burgogue-Larsen, L. (2015). Between Idealism and Realism: A Few Comparative Reflections and Proposals on the Appointment Process of the Inter-American Commission and Court of Human Rights Members. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 5 (1), 29-62.
- Castilla, K. (2017). Sistemas regionales de Derechos Humanos: algunos datos para su análisis y estudio. *Papeles El tiempo de los Derechos*, 2, 1-16.
- CEJIL (2005). Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. *Documentos de Coyuntura*. San José: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- (2014) Proceso de Selección de Integrantes de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Reflexiones hacia una reforma. *Documentos de Coyuntura*. San José: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- DPLF (2013). *Hacia un proceso transparente y participativo de selección de integrantes de la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos*. Washington D.C.: Due Process of Law Foundation.
- Faúndez, H. (1998). La independencia e imparcialidad de los miembros de la Comisión y de la Corte: paradojas y desafíos. En J. Méndez y F. Cox. *El futuro del sistema Interamericano de los Derechos Humanos* (pp. 185-210). San José: IIDH.
- Open Society Justice Initiative (2015). *Informe final del panel independiente para la elección de comisionados y jueces interamericanos*. <<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/iachr-panel-report-esp-20150611.pdf>>.
- Jordan, V. (2004). A Critique of the Caribbean Court of Justice. *The Fifth Annual SALISES Conference*, The University of the West Indies, 2-13.
- Kosar, D. (2014). Selecting Strasbourg Judges: A Critique. *MUNI Law Working Paper Series*, 1, 1-40.
- Lemmens, K. (2015). (S)electing Judges for Strasbourg. A (Dis)appointing Process? En M. Bobek. *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*. (pp. 95-119). Oxford: Oxford University Press.
- Mackenzie, R. et. al. (2010). *Selecting International Judges: Principle, Process, and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

- Ruiz, O. (2012). The Independence of the Inter-American Judge. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 11, 111-135.
- Salaza, K. y Roht-Arriza, N. (2017). Democracia y transparencia en el SIDH: una experiencia en marcha. *Revista Direito e Práxis*, 8 (2), 1652-1681. DOI: 10.12957/dep.2017.28036
- Sauvé, J.-M. (2015). *Subsidiarity: A Two-sided Coin? Dialogue Between Judges* (pp. 23-32). Council of Europe: Strasbourg.
- Schönsteiner, J. (2007). Alternative appointment procedures for the commissioners and judges in the Inter-American System of Human Rights. *Revista IIDH*, 46, 195-215.
- Thomassen, W. (2008). Legitimacy of International Court Rulings. En C. Baudenbacher y E. Busek. *The Role of International Courts* (15-22). Alemania: German Law Publishers.
- Torres, A. (2014). La independencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde una perspectiva institucional. En M. Iglesias et. al. *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*. Buenos Aires: Librería del jurista.

Opiniones consultivas e informes

- Asamblea General OEA (1991). Resolución Democracia Representativa. AG/RES. 1080 (XXI-O/91), aprobada el 5 de junio de 1991.
- (2005). Presentación de los candidatos y candidatas para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. AG/RES. 2120 (XXXV-O/05), aprobada el 7 de junio de 2005.
- (2006). Presentación pública de los candidatos y candidatas para integrar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. AG/RES. 2166 (XXXVI-O/06), aprobada el 6 de junio de 2006.
- (2012). Informe del Grupo de Trabajo Especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente. AG/doc.5310/12, 26 mayo 2012.
- (2016). Promoción y protección de derechos humanos. AG/RES. 2887 (XLVI-O/16), aprobada el 14 de junio de 2016 (inciso xiv).
- (2017). Promoción y protección de derechos humanos, AG/RES. 2908 (XLVII-O/17). Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 21 de junio de 2017.
- Corte IDH (2009). *Opinión Consultiva OC-20/09 del 29 de septiembre de 2009*. Serie A No. 20.

Convenios y declaraciones internacionales

- Asamblea General OEA (1948). *Carta de la OEA*, adoptada el 30 de abril de 1948 en Bogotá.
- (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969 en San José.
- (1979a). *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, aprobado en octubre de 1979 en La Paz, Bolivia.
- (1979b). *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, aprobado en octubre de 1979 en La Paz, Bolivia.