

CEJIL



Aportes para la reflexión sobre la autonomía e independencia de la Comisión Interamericana, y, en particular, la designación de su Secretario/a Ejecutivo/a

I. Introducción

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (en adelante “CEJIL”) es una organización regional de defensa y promoción de los derechos humanos, cuyo objetivo principal es asegurar la plena implementación de normas internacionales de derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “OEA”), mediante el uso efectivo del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (en adelante “SIDH”, “Sistema Interamericano” o “Sistema”).

En esta ocasión y respondiendo a la consulta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la CIDH” o “la Comisión Interamericana”) sobre la reforma del artículo 11 de su Reglamento en relación al alcance de la participación de la CIDH en el proceso de selección del Secretario/a Ejecutivo/a, CEJIL aprovecha la oportunidad, en primer lugar, para reiterar los principios de independencia, imparcialidad, idoneidad y representatividad que deben ser tenidos en cuenta a la hora de elegir a la personas que ocupan cargos que tendrán un fuerte impacto en el accionar del órgano destinado a tutelar y proteger derechos y libertades de los habitantes del hemisferio.

En segundo lugar, CEJIL considera acertada la propuesta de redacción puesta a consulta por la Comisión Interamericana para la nominación independiente y autónoma de la persona que considere más adecuada para cumplir la función. La decisión por mayoría absoluta asegura la confianza y credibilidad de la persona elegida. En igual sentido la redacción dada en la propuesta al numeral 5, respecto a la selección de quienes ejercerán la Secretaria Ejecutiva Adjunta es consistente con los argumentos que se desarrollan más adelante, tratándose del ejercicio de un cargo en estrecha relación con el del/la Secretario/a Ejecutivo/a y de acuerdo a las necesidades y funciones de la Comisión.

En tercer lugar rescatamos la importancia de que existan normas predecibles que transparenten los sistemas de selección y elección. En tal sentido, es positivo que existan mecanismos de consulta que permitan contar con la opinión de todos los actores del Sistema preservando la decisión en la autonomía del órgano, en pos del cumplimiento del propósito para el que fue creado. La propuesta de un procedimiento reglado de amplia convocatoria pública, contribuye sin duda, al mayor acceso posible de postulantes y a la existencia de procedimientos amplios, transparentes y participativos.

En cuarto lugar, consideramos necesario que la decisión de la Comisión sea motivada y deberían ser igualmente motivados los fundamentos de su remoción, debiendo ser ambas decisiones dadas a publicidad.

En quinto lugar, nos permitimos emitir nuestra opinión sobre la reforma propuesta a la luz de la existencia y legitimidad internacional de la autonomía e independencia de la CIDH en el marco de la aplicación del derecho internacional público y la consideración integral de diferentes instrumentos internacionales. En tal sentido, el aspecto medular es considerar cual es la política adecuada de modo que asegure la mejor tutela regional, respecto a un órgano especializado de derechos humanos creado para supervisar y asegurar el pleno disfrute de libertades y derechos sobre la base de las potestades dadas por los mismos Estados y la práctica surgida de la interpretación evolutiva de las normas convencionales, estatutarias y reglamentarias.

II. Designación del Secretario/a Ejecutivo/a de la CIDH

El Secretario Ejecutivo es el responsable de la actividad de la Secretaría y de la asistencia a la Comisión en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el Reglamento¹.

El artículo 40 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “CADH”), establece que la Secretaría de la Comisión se desempeña a través de una unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la OEA y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión. De acuerdo con el Reglamento de la Comisión, la Secretaría Ejecutiva está compuesta por un Secretario Ejecutivo, por lo menos un Secretario Ejecutivo Adjunto y por personal profesional, técnico y administrativo². Según el artículo 21 del Estatuto de la CIDH y en relación con las atribuciones que le corresponden, al/la Secretario/a Ejecutivo/a le son exigidas las

¹ Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 21.

² Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 11.

mismas calidades que para ser Comisionado/a, esto es, debe ser una persona de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.

El puesto de Secretario/a Ejecutivo/a requiere además de una gran habilidad organizativa y ejecutiva, de visión estratégica, de sentido práctico, de cualidades para generar consensos y manejar disensos en pos del principio de mayor efectividad del órgano para prevenir violaciones y proteger derechos. Para roles tan importantes se requiere asegurar que la persona que los desempeñe se encuentra libre de presiones e interferencias indebidas, tanto al momento del proceso de su elección como en el desempeño del cargo.

El Estatuto de la Comisión, en su artículo 21.3 establece que el Secretario Ejecutivo debe ser designado por el Secretario General de la Organización en consulta con la Comisión y que el Secretario General sólo puede proceder a la separación del Secretario Ejecutivo previa consulta motivada de su decisión a la CIDH.

En reconocimiento del rol único que desempeña el Secretario/a Ejecutivo/a y de la íntima vinculación con las tareas de los/as Comisionados/as y su propósito, la redacción propuesta por la Comisión Interamericana asegura que sea el órgano especializado en derechos humanos, quien en forma autónoma e independiente decida quién es la mejor persona para desempeñar el cargo.

La reforma del artículo 11 propuesta por la Comisión rescata la práctica de la facultad ejercida por la CIDH de elegir y controlar su propio personal, que significa la adecuada aplicación de su Estatuto de la manera que mejor asegura las potestades otorgadas por los Estados desde su creación y en la evolución histórica del desarrollo de la CIDH. Esta práctica, refleja la interpretación adecuada de las disposiciones convencionales y estatutarias que han evolucionado positivamente a través de los años, en diálogo con los órganos políticos, bajo la necesidad que el órgano cuente con la autonomía necesaria para ejercer eficazmente su mandato. Además existen razones de resguardo de independencia y autonomía de la Comisión, en función de la naturaleza, objeto y fin para el que fue creada, que le facultan a elegir autónomamente, en ejercicio de los poderes de auto regulación que le fueron conferidos por los instrumentos interamericanos, su interpretación evolutiva y la práctica aceptada.

La metodología que se expresa en las normas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante “Convención de Viena”) es de aplicación no solamente para las normas sustantivas sino también para el funcionamiento de los mecanismos supranacionales de protección. La interpretación de normas operativas no debe estar subordinada a restricciones impuestas por los Estados, de modo tal de asegurar el principio de efectividad.

Así, por ejemplo, al determinar el proceso por el cual se designarían a los/las relatores/as especiales, la CIDH determinó en su Reglamento que se seleccionarían con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros y dando publicidad a sus motivaciones.

En base a la naturaleza y función de la Secretaría Ejecutiva, el nivel de autonomía e independencia en su designación debe ser al menos equivalente al que se ha establecido para las relatorías especiales en el artículo 15.4 de su Reglamento.

La última reforma respecto a la elección de los/as relatores/as especiales constituye un precedente positivo en tal sentido³.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “ONU”) ha establecido que cualquier método de selección de oficiales judiciales debe servir para evitar designaciones en base a motivos impropios⁴.

En este orden de ideas, la ONU ha establecido que si la decisión respecto a la designación de un cargo es otorgada de manera prioritaria a representantes políticos, existe un riesgo de que los cuerpos judiciales, los cuales deberían ser independientes, se vuelvan sólo formalmente autónomos, ya que así las entidades políticas pueden ejercer influencia sobre ellos de manera indirecta⁵.

III. Naturaleza, funciones y atribuciones de la CIDH

Los sistemas de protección internacional expresan el compromiso colectivo de los Estados de garantizar los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras nacionales y constituyen una de las expresiones más nobles del reconocimiento de la dignidad de todas las personas y de la fraternidad entre los pueblos.

Así, la naturaleza y funciones de la CIDH deben ser analizadas a la par de los cuatro instrumentos básicos: la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estatuto de la CIDH y el Reglamento de la CIDH, y a la luz de las fuentes internacionales de derecho y de las reglas de interpretación y la práctica establecida.

La Convención Americana, en su artículo 33, coloca en un plano de igualdad a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la CIDH en cuanto a la competencia para

³ [CP/CAJP/INF. 53/07](#)

⁴ ONU, *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, General Assembly Resolution 40/32, 29 November 1985.

⁵ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers*, A/HRC/11/41, 24 March 2009.

conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención.

Las resistencias de carácter político son precisamente la razón por la cual la autonomía e independencia de la CIDH es crucial para que ésta pueda llevar a cabo adecuadamente el propósito para el cual fue creada. En tal sentido es fundamental que la Comisión tenga la potestad de nombrar y cesar sus funcionarios sin injerencias de ningún tipo. Así, la práctica sostenida en tal sentido, debería considerarse la interpretación armoniosa del artículo 21.3 del Estatuto de la CIDH con la naturaleza de la Comisión en tanto asegura la independencia indispensable del órgano para ejercer su mandato.

Así, en la Convención Americana existen disposiciones que permiten inferir la independencia que debe existir entre los Estados Miembros de la OEA y el desarrollo de las funciones de la CIDH. Muestra de ello, es el artículo 43 de la CADH que establece la obligación de los Estados de proporcionarle las informaciones que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualquiera de las disposiciones de la Convención⁶.

A su vez, como norma de interpretación, la teoría de los poderes implícitos es uno de los más importantes mecanismos para analizar las conductas de organizaciones de carácter político como la Organización de los Estados Americanos. Según esta, el derecho de realizar determinadas funciones conlleva la facultad de utilizar todos los poderes necesarios, que no han sido expresamente conferidos, para que la potestad principal otorgada adquiera un verdadero sentido de efectividad.

Asimismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido de manera contundente que “la CIDH, como órgano del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, *tiene plena autonomía e independencia* en el ejercicio de su mandato conforme a la Convención Americana”⁷.

IV. La importancia de que la CIDH interprete y ponga en práctica lo establecido por su Estatuto

Adicionalmente a lo manifestado, CEJIL considera que la Comisión Interamericana tiene la especial responsabilidad –y, por ende, la potestad- de realizar una

⁶ Convención Americana. Artículo 43.

⁷ Corte I.D.H., *Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41 y 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005. Serie A No. 19, párrs. 25 y 31 (énfasis añadido).

interpretación del Estatuto que garantice los principios que rigen su actuar y que posibilite la eficacia en el cumplimiento de su mandato.

En tal sentido, la Convención de Viena establece una serie de criterios que, en nuestra opinión, deben regir a esta discusión. Así, el artículo 31 de tal Convención establece lo siguiente:

Artículo 31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. El contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

De igual manera, el artículo 32 de la misma, hace referencia a la importancia de basar la interpretación en medios adicionales.

Artículo 32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

De acuerdo con ambas disposiciones, CEJIL es de la opinión que la Comisión Interamericana debería tener la facultad de interpretar y redactar las disposiciones de su Reglamento, a la luz de una lectura de la Convención Americana y del Estatuto que fue redactado por tal órgano y sometido en su oportunidad a la validación del máximo órgano deliberativo de la OEA.

De acuerdo con el artículo 39 de la Convención Americana, “La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento.”

La redacción citada evidencia la intención de garantizar los principios de autonomía e independencia al dotar a la Comisión Interamericana de las potestades necesarias para que, a su juicio, hiciera una redacción no sólo de su Reglamento sino también del Estatuto. Esa facultad debe ser ponderada en esta oportunidad para que sea la CIDH la que realice una interpretación de tales normas, a la luz del mandato que le fue conferido por la Convención Americana.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de Viena, la interpretación que haga la CIDH debe garantizar que la normativa que le rige (o la práctica sugerida) debe ser razonable, o conforme a los “principios del sentido común.”⁸

La CIDH debe basar la interpretación o modificación de su normativa a su función principal de promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos. Ciertamente, tal decisión no es discrecional “sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención.”⁹

La práctica ha demostrado que los Estados han otorgado un poder especial para que la CIDH revise su Estatuto y promueva modificaciones para que pueda cumplir con el mandato que le fue concedido. Así, si bien el primer Estatuto de la Comisión Interamericana fue elaborado por el Consejo Permanente de la OEA (1960), con posterioridad tal Estatuto fue modificado a instancias de la CIDH¹⁰ y, dado que la Convención Americana fue adoptada 8 años después de ello, el texto sugerido por el artículo 39 evidencia la evolución en las potestades de propuesta del texto a la propia Comisión Interamericana y no a los órganos políticos de la Organización.

⁸ Corte I.D.H. *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, Párr. 33.

⁹ ídem., Párr. 50 *in fine*. En el mismo sentido, párr. 54.

¹⁰ Faúndez Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*. IIDH. Costa Rica. 1996, pág. 43-44.

V. CONCLUSION

La independencia y la autonomía son condiciones primordiales de credibilidad y efectividad de la administración de justicia y de las instituciones de protección y promoción de los derechos humanos. La labor de fiscalización que realizan los órganos del Sistema Interamericano exige su plena independencia de los Estados, de los órganos políticos de la OEA y de otros actores¹¹.

Para asegurar esta independencia y autonomía, es fundamental que se perfeccione el marco normativo y las prácticas que garantizan tanto el funcionamiento autónomo de los órganos del Sistema, como la independencia en su actuación. En el caso concreto de la Comisión Interamericana, sería conveniente que el marco normativo garantizara que la CIDH posea, no sólo en la práctica sino a través del marco regulador del trabajo de su personal, la independencia necesaria para su funcionamiento¹².

En tal sentido CEJIL considera que la propuesta puesta a consideración de reforma del artículo 11 fortalece la autonomía de la Comisión que ha sido ganada, no sin discusiones, y que cualquier mecanismo o disposición que directa o indirectamente la afectara podría representar un riesgo para su credibilidad. La CIDH debe cumplir su mandato en el entendido que todo dialogo con los actores diversos busca fortalecer su actuación rescatando las atribuciones que desde un origen le fueron asignadas y que han evolucionado bajo el principio rector de efectividad en la tutela regional.

Si bien las calidades antes mencionadas están expresamente reconocidas en la normativa correspondiente y en la práctica interamericana, la discusión relacionada con la designación de quienes fungen un rol sustancial en el actuar diario de este órgano, no han sido tan discutidas ni exploradas, salvo por discusiones recientes. En tal sentido CEJIL considera que la propuesta puesta a consideración de reforma del artículo 11 avanza en esta importante discusión y da certeza tanto para el proceso de designación de la persona que suplirá al actual Secretario Ejecutivo como para los posteriores procesos que se den en este sentido.

Es por ello que CEJIL insta tanto a la Comisión Interamericana como a la OEA a que en la discusión y redacción del artículo 11 del Reglamento vigente de la Comisión, se ponderen los principios y prácticas incluidas en este documento, así como cualquier

¹¹ CEJIL Documento de Coyuntura, Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008).

¹² CEJIL Documento de Coyuntura, Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008).

otra sugerencia que desde las organizaciones de la sociedad civil y los aportes de los Estados y la Secretaría General de la OEA cumplan con garantizar una Comisión funcional y sustantivamente independiente e imparcial, que pueda continuar cumpliendo con el importante mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en la región.

Washington, D.C., 31 de agosto de 2011