

# Documento de Coyuntura

PROCESO DE SELECCIÓN DE  
INTEGRANTES DE LA COMISIÓN  
Y LA CORTE INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS:  
Reflexiones hacia una reforma

Documento de Coyuntura N° 10

**PROCESO DE SELECCIÓN DE  
INTEGRANTES DE LA COMISIÓN Y  
LA CORTE INTERAMERICANA DE  
DERECHOS HUMANOS:  
Reflexiones hacia una reforma**

PROCESO DE SELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN Y  
LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:  
Reflexiones hacia una reforma

Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional - CEJIL, 2014.  
60 páginas; 27,5 x 21 cm.

Queda prohibida la comercialización de la presente publicación. Se autoriza la reproducción de su contenido siempre que se cite la fuente.

Producción General,  
Diseño Editorial y de Tapa:

**Folio Uno S.A.**

Consejo Directivo:

**Gustavo Gallón** (Presidente), **Alejandro Garro** (Vicepresidente),  
**Helen Mack** (Secretaria), **Mariclaire Acosta Urquidi**, **Gastón Chillier**  
**Benjamín Cuellar**, **José Miguel Vivanco**, **Sofía Macher**, **Julieta Montaña**

Agradecemos especialmente el apoyo brindado por DANIDA  
para la producción de este libro



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE DINAMARCA

**DANIDA** | COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Documento de Coyuntura N° 10

**PROCESO DE SELECCIÓN  
DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN  
Y LA CORTE INTERAMERICANA DE  
DERECHOS HUMANOS:  
Reflexiones hacia una reforma**



Centro por la Justicia y el Derecho Internacional  
Center for Justice and International Law  
Centro pela Justiça e o Direito Internacional  
Pemontón Kowantok Wacüpe Yuwanin Pataset

## Presentación

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) es una organización regional no gubernamental sin fines de lucro que protege los derechos humanos en las Américas a través del uso estratégico de las herramientas provistas por el derecho internacional de derechos humanos. La visión de CEJIL es la de un hemisferio completamente democrático, en el que se respeten los derechos y la dignidad de cada individuo. CEJIL utiliza el litigio estratégico y aboga ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para responder a varios de los problemas de derechos humanos más urgentes de la región. En ese sentido, la organización le da prioridad a los casos paradigmáticos de violaciones endémicas de derechos humanos y trabaja con las poblaciones más discriminadas y excluidas del hemisferio. Varios de estos esfuerzos impulsan cambios sistemáticos a nivel estatal, y sirven como jurisprudencia para la región.

El papel de la víctima es central en el trabajo de CEJIL así como la colaboración con defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones asociadas con las cuales litigamos, coordinamos esfuerzos y compartimos logros.

CEJIL también se esfuerza por despertar el interés de otros defensores de derechos humanos y darles las herramientas para que puedan crear y compartir información, conocimiento y experiencias. CEJIL trabaja desde cuatro oficinas ubicadas en Argentina, Brasil, Costa Rica y Estados Unidos.

En esta ocasión, CEJIL se complace en presentar un nuevo Documento de Coyuntura, sobre el proceso de selección de integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En nuestra opinión, la reforma de los procesos de selección es una de las deudas pendientes más importantes para fortalecer el trabajo de nuestros órganos regionales de protección.

Por ello, en el presente documento recogemos propuestas para mejorar los mecanismos de selección a nivel nacional e internacional. Algunas de las reflexiones, como las de los autores Renzo Pomi, Tracy Robinson, y Alejandra Vicente, reflejan el contenido de las intervenciones realizadas el pasado 2 de junio de 2014 en el evento "Aportes para el Proceso de Selección de Integrantes de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", organizado por CEJIL y la Coalición Internacional de Organizaciones de los Derechos Humanos en las Américas, en el marco de la Asamblea General de la OEA celebrada en Paraguay.

Las reflexiones vertidas en el documento son producto de cada uno de los autores y las autoras que han participado, no obstante, todos tienen como objeto mejorar los mecanismos que garanticen que los órganos de protección sean representativos del continente, y estén integrados por personas que cumplen los más altos estándares de independencia e idoneidad. Al final del documento, hemos incluido tres anexos. El primero contiene una guía de las normas que rigen actualmente el proceso de selección de integrantes a la Corte Europea de Derechos Humanos y buenas prácticas implementadas por los Estados al respecto. El segundo, se refiere a la Resolución aprobada recientemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas para fortalecer los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, la cual incorpora principios importantes sobre los procesos de selección. Y finalmente, incluimos las Directrices de Addis Abeba sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Con la presentación de este documento de coyuntura aspiramos a que las reflexiones y propuestas promuevan un debate fructífero entre los Estados, órganos políticos de la OEA, Comisión y Corte, sociedad civil y otros interesados, que resulten en acciones concretas hacia el cambio. Un cambio que ha sido una demanda persistente de las personas usuarias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y que debe ser escuchada.

Este documento fue editado por Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva; Liliana Tojo, Directora del Programa para Bolivia y el Cono Sur y Alejandra Vicente, Abogada Senior.

## Contenidos

<b>¿POR QUÉ LA DIVERSIDAD ES IMPORTANTE?</b>	<b>6</b>
Tracy Robinson	
<b>PRESENTACIÓN EN EL MARCO DEL CONVERSATORIO PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LA CIDH Y LA CORTE IDH</b>	<b>10</b>
Renzo Pomi	
<b>LA DEUDA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS PARA MEJORAR EL PROCESO DE SELECCIÓN DE SUS INTEGRANTES</b>	<b>13</b>
Alejandra Vicente	
<b>¿ES IMPORTANTE LA PRESENCIA DE JUEZAS PARA LA LEGITIMIDAD DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS?</b>	<b>23</b>
Nienke Grossman	
<b>DE LEGE FERENDA: REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESIGNACIÓN Y LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS</b>	<b>27</b>
Laurence Burgorgue-Larsen	
<b>ANEXOS</b>	
<b>ONU. RESOLUCIÓN N° 68/268. FORTALECIMIENTO Y MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO EFICAZ DEL SISTEMA DE ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS.</b>	<b>37</b>
Aprobada por la Asamblea General el 9 de abril de 2014.	
<b>CONSEJO DE EUROPA. GUIDELINES OF THE COMMITTEE OF MINISTERS ON THE SELECTION OF CANDIDATES FOR THE POST OF JUDGE AT THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.</b>	<b>41</b>
CM (2012)40 Addendum final. 29 march 2012	
<b>DIRECTRICES SOBRE LA INDEPENDENCIA Y LA IMPARCIALIDAD DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS (“DIRECTRICES DE ADDIS ABEBA”)</b>	<b>56</b>

# ¿POR QUÉ LA DIVERSIDAD ES IMPORTANTE? \*

Tracy Robinson\*\*

Distinguidos y distinguidas miembros de la mesa principal, distinguidos invitados e invitadas:

Quisiera expresar mi gratitud a CEJIL y a la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas por este debate sobre el proceso de selección de integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El tema de esta Asamblea General es la *inclusión*, y no se me ocurre un mejor momento para sostener este diálogo sobre la selección de candidatos y candidatas.

El proceso de selección para la Comisión y la Corte Interamericanas se basa en dos requisitos principales: deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida versación en materia de derechos humanos. En el caso de la Corte, las personas seleccionadas deben contar con las competencias requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que proponga su candidatura.

Muchos/as de nosotros/as no ignoramos que, a pesar de los criterios, la elección para los cargos de magistrados y comisionados recae -sobre todo- en varones blancos de un puñado de Estados. De 66 personas que han integrado la Comisión, solo 11 han sido mujeres. De hecho, se nominan pocas mujeres. En 2012, la Comisión tuvo mayoría de mujeres, pero los mandatos de las que aún están en ejercicio llega a su fin en 2014, y actualmente ninguna mujer integra la Corte Interamericana. La Comisión Interamericana ha expresado en varias oportunidades esta preocupación sobre la falta de sostenibilidad de la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones<sup>1</sup>. A pesar de que, en la actualidad, hay dos comisionadas del Caribe que forman parte de la CIDH, a lo largo del medio siglo de vida de la Comisión, solo nueve integrantes han provenido de Estados de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Si bien en ese caso casi todos somos afrodescendientes, el número aun más extenso de afrodescendientes en América Latina no ha encontrado el camino a la Comisión, y nunca lo han hecho como comisionados/as. La misma subrepresentación afecta a los pueblos indígenas, la comunidad LGBTI y las personas con discapacidad.

---

\* Presentación realizada el 2 de junio de 2014 en el Conversatorio "Aportes para el proceso de selección de integrantes de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos" realizado en el marco del 44 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Asunción, Paraguay. Original en inglés. Traducción al español de Nancy Piñeiro.

\*\* Es ciudadana de Jamaica, abogada. Se graduó en derecho en la Universidad de West Indies y tiene un posgrado en derecho de la Universidad de Yale. Dicta clases de derecho en la Universidad de West Indies, Mona, Jamaica. Fue elegida Comisionada en la 41ª Asamblea General de la OEA en junio de 2011 y Presidenta de la CIDH en el 150º Período de Sesiones en marzo de 2014.

1 Véase, por ejemplo, CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.LV/II. Doc. 79, párr. 58, 72, 76-77.

En su Informe de 2007, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia*, la CIDH expresó su preocupación sobre el acceso limitado de las mujeres a las esferas de toma de decisiones en las Américas, y manifestó que “las mujeres a causa de la discriminación han visto seriamente restringida su oportunidad de participar en el gobierno y en la vida pública”<sup>2</sup>. La Comisión aconsejó la creación de mecanismos adecuados para asegurar la nominación de mujeres en los tribunales superiores con el fin de superar los prejuicios de género aún arraigados en las estructuras judiciales de los países<sup>3</sup>. Esta recomendación también es válida en el nivel internacional. En este sentido, la CIDH instó a los Estados miembros de la OEA a nominar mujeres en las agencias del sistema interamericano, tales como la Comisión y la Corte Interamericana; el objetivo es que hombres y mujeres tengan una representación más pareja en esos organismos<sup>4</sup>. Este tipo de observaciones se repiten en el Informe de la CIDH del año 2011, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*.

Sin mayores cambios, el actual procedimiento de selección de magistrados y magistradas, y de comisionados y comisionadas para la CIDH no garantiza la diversidad ni exige la integración. Uno de los motivos es que vemos la autoridad judicial con un sesgo de género, y aquí incluyo la autoridad cuasi judicial de los comisionados<sup>5</sup>. Solemos asociar la autoridad con la masculinidad, y considerar que los “hombres de traje” son neutrales e imparciales<sup>6</sup>. Se percibe, no sólo a las mujeres sino también a quienes han sido históricamente excluidos de las esferas de poder, como el “otro”; son comúnmente señalados por su excesiva emotividad, falta de autoridad, imparcialidad y profesionalismo. Para agregar otro nivel de complejidad, muchas personas de “alta autoridad moral” y “reconocida versación en materia de derechos humanos” han estado involucrados en tareas de derechos humanos -a veces relacionados con grupos específicos- y por ello, en ocasiones, no se los admite alegando una excesiva parcialidad.

Quiero comentar brevemente por qué la diversidad es importante. En otras palabras, ¿qué diferencia hace la diversidad o la inclusión?<sup>7</sup> Hay numerosas investigaciones que demuestran que el solo nombramiento de mujeres en cargos de autoridad no redundará en un avance en la jurisprudencia sobre igualdad de género producida por los tribunales<sup>8</sup>. Muchas personas advierten sobre el esencialismo de género: la idea de que, al momento de emitir juicio, las mujeres aportan distintos elementos por su naturaleza misma o sus experiencias. Otras personas sostienen que las mujeres mejoran la calidad de la justicia contribuyendo con perspectivas significativas pero,

---

2 CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (2007), párr. 257.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 Dermot Feenan, “Women judges: Gendering judging, justifying diversity” en *Journal of Law and Society*, vol. 35, pp. 490, 498.

6 *Ibid.*

7 Erica Rackley, “What a difference difference makes: gendered harms and judicial diversity” en *International Journal of the Legal Profession*, vol. 15, 2008, pág. 37.

8 Rosalind Dixon, “Female justices, feminism, and the politics of judicial appointment: A re-examination” en *Yale JL & Feminism*, vol. 21, 2009, pág. 297.

en este aspecto, las pruebas empíricas no son concluyentes<sup>9</sup>. Otra inquietud respecto de la inclusión es que se transforma en un tipo de “exhibición”, en lugar de demostrar un verdadero compromiso con la diversidad<sup>10</sup>. Se dice que la diversidad -incluir a mujeres y grupos sub representados en cargos de toma de decisiones y de elevada importancia- es una señal de que el organismo o institución está haciendo lo correcto, es progresista y fomenta la equidad. La preocupación por la “exhibición” consiste en que los nombramientos pueden mostrarse como trofeos o ser de carácter simbólico, que no tienen verdadero valor; aun más, se dice que insistir en la presencia de mujeres en cargos de alto rango puede reforzar los estereotipos según los cuales ellas no tienen las aptitudes suficientes para los puestos más altos<sup>11</sup>.

Comprendo estos riesgos pero sigo creyendo que *la diferencia hace la diferencia*, y este es el motivo: la representación y plena participación son inherentes a la igualdad. Las mujeres y todos los grupos tradicionalmente excluidos tienen derecho a una participación igualitaria en la vida pública. La designación de los grupos excluidos también puede ser un mensaje para las personas excluidas que les transmite que la CIDH está abierta a sus intereses<sup>12</sup>. Es cierto, hay una visión cínica que considera que esto puede no significar una verdadera diversidad; no obstante, reforzando el principio de diversidad podemos lograr que se interiorice más<sup>13</sup>. Así lo explica la experta feminista Katharine Bartless: “Exhibir la diversidad de los nombramientos expresa un punto de vista a favor de la diversidad, por lo tanto, en las condiciones adecuadas, eso refuerza la norma a favor de la diversidad”<sup>14</sup>. También hay algunos indicios de que una mayor cantidad de mujeres en posiciones de liderazgo puede mejorar las actitudes respecto de la participación igualitaria de mujeres en general, y enviar señales importantes a aquellas que ocupan los cargos inferiores en la organización<sup>15</sup>. Ese mensaje puede tener una fuerza especial en los casos en que hay participación piramidal, es decir, cuando los niveles inferiores de la organización están compuestos por mujeres, pero no los superiores. Es de notar que, en la historia de la CIDH, si bien las mujeres han sido minoría como Comisionadas, el personal femenino en la Secretaría de la Comisión ronda el 80 por ciento.

Otra razón más a favor de la diversidad, es que las investigaciones demuestran que exponer a las personas a un individuo perteneciente a uno de los grupos excluidos hace que éstas disminuyan sus muestras de prejuicio hacia ese grupo<sup>16</sup>. Los caminos hacia el poder y la toma de decisiones en los niveles nacionales e internacionales están marcados por el género, el sexo, la clase, la raza, entre otros factores. Los debates sobre la diversidad y la inclusión son oportunidades para hablar sobre prejuicios y estereotipos: características estructurales de la des-

---

9 Kate Malleson, “Justifying Gender Equality on the Bench: Why Difference Won’t Do”, en *Feminist Studies*, vol. 11, 2003, pp. 1, 4, 8. Véase también Stephen Choi, Mitu Gulati, Mirya Holman, Eric Posner, “Judging Women” en *Journal of Empirical Legal Studies*, vol 8, 2011, pág. 504.

10 Patrick Shin, Mitu Gulati, “Showcasing Diversity” en *North Carolina Law Review*, vol. 89, 2010, pág. 1017.

11 *Ibid.*

12 Rosalind Dixon, “Female justices, feminism, and the politics of judicial appointment: A re-examination” en *Yale JL & Feminism*, vol. 21, 2009, pág. 297.

13 Katharine Bartlett, “Showcasing: The Positive Spin”, en *North Carolina Law Review*, vol. 89, 2010, pág. 1055.

14 *Ibid.*

15 Dermot Feenan, “Editorial introduction: Women and judging” en *Feminist Legal Studies*, vol. 17, 2009, pág. 1.

16 Brian S. Lowery y Curtis D. Hardin, “Social Influence Effects on Automatic Racial Prejudice”, en *J. Personality & Soc. Psych.*, vol. 81, 2001, pág. 842.

igualdad en nuestras sociedades. Muchas personas nos vemos en la necesidad de repensar lo que creemos, lo que decimos y hacemos cuando nos encontramos en contacto cercano con personas que tratábamos como el "otro" y cuando debemos trabajar con los que suelen ser excluidos. Ese es un motivo importante para fomentar la diversidad, sobre todo en instituciones de derechos humanos. Además, sin caer en esencialismos sobre mujeres u otros grupos, debemos preguntarnos si la inclusión puede propiciar un pensamiento más crítico en lo relativo al desarrollo de los derechos humanos<sup>17</sup>.

Antes de finalizar, quiero alentar la aceptación del principio de diversidad como pertinente para la selección de integrantes de la Comisión y la Corte Interamericana, y para el trabajo llevado a cabo por la CIDH. Junto con ello, también quiero sugerir la realización de continuos análisis sobre la parcialidad, los estereotipos y la discriminación estructural, puesto que nos ayudan a construir una CIDH más inclusiva. También quiero destacar el proceso de nominación en el nivel nacional como lugar de importancia crítica para garantizar una mayor integración. Debido a la posibilidad de que muchas personas muy calificadas jamás sean nominadas por sus propios Estados, es esencial que los Estados Miembro asuman la responsabilidad de nominar personas idóneas de otras nacionalidades. También me gustaría alentar los debates sobre consideraciones estructurales que pueden afectar la integración, tales como el hecho de que los integrantes de la CIDH no se desempeñen en el cargo a tiempo completo. El ámbito de las personas que pueden permitirse ser comisionados/as y mantener una ocupación de medio tiempo es, en sí, acotado y privilegiado. Acojo con beneplácito los espacios que se están desarrollando para permitir un diálogo más abierto con los candidatos y candidatas durante el proceso de selección, pero creo que debemos asegurarnos que la formulación y el contexto de estos diálogos no dificulte la elección de magistrados/as y comisionados/as idóneos/as y diversos/as.

Por último, el hecho de que hoy estemos hablando aquí de este modo es un importante paso hacia adelante.

---

17 Shin, Patrick S., y Mitu Gulati, "Cultivating Inclusion" en *Mich. L. Rev. First Impressions*, vol. 112, 2014, pág. 117.

# PRESENTACIÓN REALIZADA EN EL CONVERSATORIO “APORTES PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS”, realizado en el marco del 42 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Asunción, Paraguay, junio de 2014

Renzo Pomi \*

Muchas gracias a CEJIL por organizar este evento y por invitarme a participar en él.

Mientras el proceso de reflexión sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que terminara el 22 de marzo del año pasado estuvo -en términos generales- monopolizado por los Estados y por los temas que de acuerdo a sus intereses debían ser discutidos, con este evento CEJIL nos devuelve a la realidad en cuanto a los temas que deben ser resueltos o mejorados para que dicho Sistema se fortalezca. Primordial entre esos temas es el de asegurar la mejor composición posible de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Esto es, para tener una buena Comisión y una buena Corte Interamericanas, necesitamos buenos comisionados y buenos jueces.

Esta no es la única manera de fortalecer el Sistema. Por supuesto que hay otras, tales como proveer verdaderamente a los órganos del Sistema los recursos que necesitan para actuar efectivamente y sin depender de aportes voluntarios de propios y extraños; participar activa y constructivamente en los procedimientos ante ambos órganos; cumplir a cabalidad con las sentencias y decisiones del Sistema; abstenerse de denigrar a los órganos del Sistema o a sus funcionarios cada vez que una decisión del Sistema no se adecua a los intereses reales o percibidos de los Estados. Sin embargo, nominar y elegir integrantes de la Comisión y la Corte Interamericana a mujeres y hombres que reúnan los criterios establecidos en la Convención Americana y cuya actuación independiente esté garantizada, mediante un procedimiento a nivel nacional que sea abierto, transparente e inclusivo es quizás una de las mejores garantías para lograr ese Sistema fuerte e independiente que queremos.

El problema de la falta de transparencia y criterios claros para la selección y elección de integrantes de órganos de derechos humanos no es exclusivo del Sistema Interamericano, sino que afecta a similares procesos similares

---

\* Representante de Amnistía Internacional ante las Naciones Unidas.

en otros órganos tanto a nivel regional como universal. Precisamente, durante el proceso de fortalecimiento del sistema de órganos de vigilancia de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, 21 organizaciones no gubernamentales que contribuyen con el trabajo de dichos órganos hicieron una serie de recomendaciones para su fortalecimiento, algunas destinadas a mejorar la composición de los órganos de vigilancia, las que en su mayoría son aplicables también al Sistema Interamericano.

En base a dichas recomendaciones y teniendo en cuenta la particular situación existente en el Sistema Interamericano, podríamos aquí recomendar:

- Que a la hora de presentar candidaturas los Estados respeten, como mínimo, los requisitos establecidos en la Convención Americana de manera de asegurarse de designar como candidatos a personas juristas de la más alta autoridad moral y reconocida versación y experiencia en materia de derechos humanos.
- Que cada Estado designe o cree un organismo permanente encargado de coordinar el proceso de selección de candidatos/as y, en particular, de informar al público sobre la existencia de vacantes en los órganos internacionales de vigilancia de derechos humanos a efectos de lograr la participación de personas calificadas que pudieran estar interesadas. Los Estados deberían establecer a nivel nacional un proceso abierto, transparente e incluso para identificar y designar candidaturas a los órganos del Sistema.
- Los Estados deberían establecer mecanismos para consultar a la sociedad civil en todas las etapas de identificación, elección y selección de las candidaturas. Uno de los últimos tratados de derechos humanos adoptados a nivel de Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que los Estados deben consultar y colaborar activamente con las organizaciones de la sociedad civil a efectos de elegir a quienes presentan sus candidaturas para servir en el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>1</sup>. Este antecedente proporciona un modelo útil en el que pueden basarse los Estados de la región y así facilitar -en todas las fases del proceso de designación de candidaturas- la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los órganos parlamentarios con los conocimientos y experiencia necesarios. En particular, la sociedad civil puede ayudar a atraer personas altamente calificadas y ofrecer información sobre el cumplimiento de los criterios por parte de los aspirantes.
- Que cada Estado dé a conocer públicamente su candidatura o candidaturas lo antes posible, divulgue información sobre sus calificaciones y demuestre así que la persona cumple con los criterios necesarios.
- Que los Estados se abstengan de designar como candidatos a personas para quienes ocupar el cargo de "experto independiente" en un órgano de vigilancia suponga un conflicto de intereses. En particular, los Estados no deberían designar a ninguna persona con responsabilidades en el gobierno que puedan poner en entredicho su imparcialidad e independencia.
- Que antes de que se celebren las elecciones, los Estados analicen si existe un equilibrio de conocimientos, diversidad, distribución geográfica y género en la composición del órgano. A la hora de votar, los Estados deben tener en cuenta estos factores. En especial, sería conveniente que los Estados apoyaran las candidaturas a los órganos del sistema de grupos poco representados, tales como las personas con discapacidad, minorías y grupos étnicos e indígenas.
- Que los Estados se aseguren de que el número de candidaturas sea superior al de puestos vacantes, y de que el abanico de candidatos y candidatas entre los que deban elegir sea lo más amplio posible.

---

1 Artículo 34.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Existen algunos ejemplos de buena práctica a nivel internacional que deberían tomarse en cuenta y generalizarse. Por ejemplo, para la selección de las personas para ser candidatas para la elección de integrantes del Subcomité sobre Prevención de la Tortura bajo el Protocolo Opcional de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura de 2006, el gobierno del Reino Unido puso en marcha un proceso de selección abierto que comenzó con un aviso publicado en periódicos de circulación nacional para que las personas potencialmente interesadas tuvieran la posibilidad de aplicar para ser considerados como candidatos a ser propuestos por el Reino Unido. El gobierno tuvo en cuenta en el proceso de selección los requisitos que la persona debería reunir, así como su independencia en relación con cualquier posición de gobierno. Personas con potencial para ser candidata fueron entrevistadas, y quien estrictamente reuniera los requisitos necesarios fue seleccionada y presentada por el Reino Unido como candidato de ese país para el Subcomité en cuestión.

Según la información disponible, este tipo de proceso abierto y transparente no es común. Lo que sucede, en general, es que los Estados mantienen una discrecionalidad absoluta en cuanto a las personas que seleccionan para las candidaturas en elecciones para cargos internacionales de derechos humanos, y eso debería cambiar. La falta absoluta de políticas y procesos específicos es uno de los motivos fundamentales que generan la indeseada disparidad entre quienes se presentan a elecciones de este tipo. El problema fue reconocido por los propios Estados recientemente cuando, el 21 de abril de este año, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobaron una resolución sobre el fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en la que se alentara "a los Estados partes a proseguir sus esfuerzos por presentar candidaturas de expertos de gran prestigio moral y de capacidad y experiencia reconocidas en el ámbito de derechos humanos y en particular en el ámbito de competencia del tratado correspondiente y, cuando proceda, a considerar la posibilidad de adoptar políticas y procesos nacionales para presentar candidaturas de expertos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos."<sup>2</sup>

No es un éxito menor que en un proceso signado por animadversión desde ciertos Estados hacia los órganos de derechos humanos, se haya reconocido de todas maneras la necesidad de establecer estas políticas y procesos nacionales, determinados de antemano, que aseguren la calidad e independencia de las personas expertas que servirán en los órganos internacionales de derechos humanos. Todos los Estados reunidos en la Asamblea General de la OEA en Paraguay fueron por supuesto parte de la Asamblea de Naciones Unidas que adoptó la resolución que mencionara. Es de esperar, entonces, que las recomendaciones que mencionara en esta presentación sirvan de base para un debate franco a nivel interno con vistas a la aprobación, lo antes posible, de políticas y procesos a nivel nacional para la identificación y designación de candidaturas para cubrir puestos en la Comisión y la Corte Interamericanas.

Muchas gracias.

---

2 Naciones Unidas, A/Res/68/268, "Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos", de 21 de abril de 2014. Disponible en [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/268&referer=http://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/268&referer=http://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml&Lang=S)

# LA DEUDA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS PARA MEJORAR EL PROCESO DE SELECCIÓN DE SUS MIEMBROS

Alejandra Vicente \*

Para el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (“CEJIL”), la composición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte Interamericana” o “Corte”) es uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa la legitimidad y la efectividad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”).

En ese sentido, el análisis y mejoramiento de los procesos de selección de los integrantes de la CIDH y la Corte ha sido uno de los focos de nuestro trabajo sostenido de cabildeo<sup>1</sup> y área de preocupación de muchas de las organizaciones de la sociedad civil con las que trabajamos.

Si bien en la práctica los órganos del SIDH han estado integrados por reconocidos juristas que han avanzado la jurisprudencia y creado importantes estándares de protección en materia de derechos humanos, persisten serias limitaciones en los procesos de selección de miembros de la CIDH y la Corte. Las mismas resultan en que hoy en día el SIDH no sea representativo de la diversidad, sistemas legales y culturas que conviven en nuestro continente, lo cual a su vez tiene un efecto en la legitimidad de las decisiones emitidas por los órganos de protección. El ejemplo más claro es la composición actual exclusivamente masculina de la Corte o la ausencia de miembros de pueblos indígenas en ambos órganos de protección.

Por ello, la Organización de Estados Americanos (OEA), y los Estados que la integran y que tienen la prerrogativa de elegir a los miembros de la CIDH y la Corte, deben perfeccionar los procesos de selección a nivel nacional e internacional, para mejorar su transparencia, hacerlos más participativos y garantizar la idoneidad e independencia de las personas elegidas.

Hay varias razones por las cuales esta temática requiere acción inmediata de parte de los Estados y órganos políticos de la OEA. En la próxima Asamblea General, que se celebrará en junio de 2015, los Estados deberán elegir a cuatro miembros de la CIDH y cuatro de la Corte. Dado que ambos órganos están integrados por siete miembros,

---

\* Abogada Senior . CEJIL.

1 En 1997, CEJIL publicó una Gaceta, llamando la atención de la opinión pública sobre este tema. En el año 2000, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, CEJIL instó “a cada Estado a revisar su sistema de elección de miembros en el ámbito local asegurando procesos abiertos y transparentes de selección [y a] rever la metodología del proceso eleccionario”. Finalmente, en el año 2005 CEJIL publicó un documento de coyuntura titulado, “Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, disponible en: <http://cejil.org/publicaciones/documentosdecoyuntura>

esta será una elección con consecuencias significativas en su composición. Por otro lado, considerando que en este momento los Estados están debatiendo cómo fortalecer y hacer más estratégico el rol de la OEA en la región, incluyendo el pilar de derechos humanos, sería razonable que se adecue el proceso de selección incorporando estándares ya adoptados por otros tribunales y órganos internacionales, pero de los cuales carece el SIDH.

En los siguientes párrafos abordaremos brevemente, los criterios que consideramos deben cumplir los miembros de la CIDH y la Corte. A continuación, evidenciaremos las carencias del SIDH en relación a la evaluación de los mismos y el análisis comparativo con otros tribunales internacionales. Y finalmente, a modo de conclusión, realizaremos una serie de recomendaciones.

## 1. Requisitos que deben cumplir los miembros de la CIDH y la Corte

Los instrumentos fundacionales del SIDH contienen requisitos mínimos para el nombramiento.

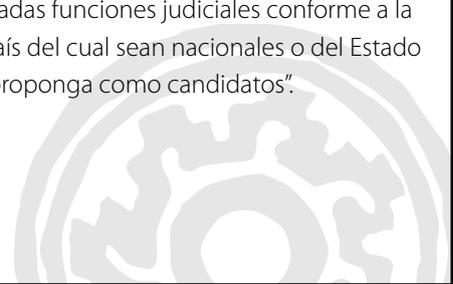
### **Artículo 34 CADH:**

“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos”.



### **Artículo 52.1 CADH**

“La Corte se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos”.



De ese modo, en el caso de los miembros que integran la CIDH, se exige que la persona tenga “alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos”<sup>2</sup>. No se requiere que los Comisionados y Comisionadas sean juristas, lo cual es razonable para un órgano cuasi jurisdiccional.

---

2 Artículos 34 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”), 2.1 del Estatuto de la CIDH y 1.3 del Reglamento de la CIDH.

En el caso de la Corte Interamericana, los/as candidatos/as deben ser “juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos”<sup>3</sup>.

En cuanto al proceso, los integrantes de la CIDH son elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de personas candidatas propuestas por los gobiernos de los Estados miembro<sup>4</sup>. Cada Estado puede presentar hasta tres candidatos, sean nacionales o de otro Estado miembro<sup>5</sup>. La votación en la Asamblea General es secreta y son elegidos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos y mayoría absoluta de votos de los Estados miembros<sup>6</sup>. El proceso para elegir a jueces/zas de la Corte es idéntico, excepto que los Estados que participan en la votación son sólo aquéllos que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)<sup>7</sup>.

Frente a estos criterios mínimos, y en ausencia de reglamentación más específica, se identifican una serie de limitaciones en los procesos de selección, incluyendo falta de transparencia en los mecanismos nacionales de nominación de candidatos/as; falta de publicidad del proceso; insuficientes mecanismos de evaluación rigurosa de los méritos de los candidatos; falta de participación de la sociedad civil; y carencia de criterios más sofisticados sobre cómo deberían quedar integrados los órganos para ser más representativos<sup>8</sup>.

Por ello, el SIDH precisa una reforma de los procesos de selección que redunde en garantizar que todos los integrantes de la CIDH y la Corte cumplan tres requisitos esenciales para ejercer la función de Comisionado o Comisionada de la CIDH y Juez o Jueza de la Corte: la **independencia**, la **representatividad** y la **idoneidad**.

La independencia es condición de la credibilidad y la efectividad de la administración de justicia y de las instituciones de protección y promoción de derechos humanos, y debe ser mantenida por los jueces/zas tanto en su dimensión personal como institucional<sup>9</sup>. Por otro lado, la representatividad promueve la inclusión de integrantes con diferentes formaciones, lenguas y experiencias, además de garantizar que los órganos de protección sean representativos de la región en la que operan<sup>10</sup>. Finalmente, la idoneidad, condición humana y profesional de los miembros de los órganos de protección, es la base de la autoridad de los órganos de protección de derechos humanos.

---

3 Artículos 52 de la CADH y 4 del Estatuto de la Corte.

4 Artículo 36 de la CADH.

5 Artículo 3 del Estatuto de la CIDH.

6 Artículo 5 del Estatuto de la CIDH.

7 Artículo 9 del Estatuto de la Corte.

8 CEJIL, Documento de Coyuntura Nº 1, “Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 2005, págs. 10 y 11, disponible en: <http://cejil.org/publicaciones/documentosdecoyuntura>

9 Sobre este y otros requisitos que deben cumplir los miembros de tribunales internacionales, véanse los “Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, del Grupo de Reforzamiento de la Integridad Judicial”. Resolución de ECOSOC 2006/26, disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption\\_judicial\\_res\\_s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_s.pdf)

10 Para un análisis más detallado de cada uno de los criterios, consultar el documento de coyuntura referido arriba, págs. 11 a 14.

Respecto a la *independencia*, es importante advertir que el establecimiento de convocatorias abiertas, la publicidad y la transparencia en el proceso nacional de nominación de personas como candidatos, contribuyen a identificar candidatos con una mayor independencia respecto al Estado que los elige. En este sentido, numerosos órganos de derechos humanos han reconocido que los procesos de selección son clave para garantizar la independencia de los jueces y juezas<sup>11</sup>. Si bien los Estatutos de la CIDH y la Corte contienen unas provisiones mínimas sobre incompatibilidades, impedimentos, excusas, inhabilitaciones, renuncia e incapacidad<sup>12</sup>, las mismas aplican en el desempeño del cargo, es decir, una vez elegidas las personas integrantes de los órganos. Por ello, es precisa la revisión profunda de los mecanismos de nombramiento, para garantizar la independencia de las personas candidateadas respecto a los Estados que los nominan, así como la ausencia de presiones externas durante el proceso de selección. Ello tiene aún más importancia en el SIDH, dado que los integrantes de los órganos de protección no desempeñan sus cargos a tiempo completo, por lo cual en muchos casos mantienen otra actividad profesional que podría generar una ausencia de imparcialidad funcional con el Estado que los presentó o una apariencia de la misma. En este sentido, la independencia debería mantenerse durante el proceso de selección y en el desempeño del cargo<sup>13</sup>.

Por otro lado, en lo relativo a la *representatividad*, es reconocido a nivel nacional e internacional que un sistema judicial diverso es un requisito indispensable de cualquier democracia<sup>14</sup>. A pesar de ello, hay deficiencias muy claras en el SIDH. Desde el establecimiento de la Comisión en 1959, de 66 personas que la han integrado, tan sólo 11 mujeres han ocupado el puesto de Comisionadas; 7 integrantes han sido afrodescendientes, y ninguna persona que hubiera pertenecido a un pueblo indígena. Respecto a la Corte, desde su establecimiento en 1979,

---

11 Véase, CIDH, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 108 a 109. De igual modo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que, entre otros factores, la ausencia de mecanismos independientes para la selección de jueces y su sanción disciplinaria constituyen límites a la independencia judicial. *Concluding Observations of the Human Rights Committee on Georgia*, CCPR/CO/74/GEO párr.12; *Concluding Observations of the Human Rights Committee on Congo*, CCPR/C/79/Add.118, párr.14. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha considerado la importancia de los mecanismos de selección de jueces, las garantías contra presiones externas y la preservación de la apariencia de independencia. *Incal v. Turkey*, ECHR, judgement of 9 June 1998, Series 1998-IV, paras.67-73; *Findlay v. The United Kingdom*, ECHR, judgement of 25 of February 1997, Series 1997-I, paras.74-77. Ver también, Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 75.

12 Ver artículos 18, 19 y 21 del Estatuto y artículo 21 del Reglamento de la Corte, y artículos 8 del Estatuto y 4 del Reglamento de la CIDH.

13 Al respecto, el artículo 4.1 del Reglamento de la CIDH establece que, “en el momento de asumir sus funciones los miembros se comprometerán a no representar a víctimas o sus familiares, ni a Estados, en medidas cautelares, peticiones y casos individuales ante la CIDH, por un plazo de dos años, contados a partir del cese de su mandato como miembros de la Comisión”. Si bien no existe una norma similar aplicable a los integrantes de la Corte, debería operar de igual modo un plazo razonable en que los ex miembros del Tribunal no participan en tareas de representación o ejecución en situaciones concretas que son o han sido de conocimiento de la Corte y la CIDH. Véase, Héctor Faúndez Ledesma, “La Independencia e Imparcialidad de los Miembros de la Comisión y de la Corte: Paradojas y Desafíos”, en “El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 1998, pág. 204.

14 Lady Hale, “*The Appointment and Removal of Judges: Independence and Diversity*”, *International Association of Women Judges, 8th biennial Conference 3-7 May 2006 Sydney, Australia*, pág. 2.

sólo 4 mujeres han integrado el Tribunal, 3 personas afrodescendientes, y ningún integrante de un pueblo indígena. Actualmente, la Corte tampoco cuenta con ningún jurista que represente la tradición jurídica anglosajona, sino que todos los integrantes tienen formación jurídica civilista.

En relación a la *idoneidad*, el actual sistema de selección de candidaturas no garantiza que aquéllos posean las calificaciones, competencia y experticia requerida, ni que tengan la experiencia y la especialización en áreas de trabajo que el SIDH necesita en función de la agenda regional actual en materia de derechos humanos. El proceso tampoco permite la evaluación de las experticias y habilidades del conjunto de los miembros de un órgano de modo que sean complementarias. Ello por cuanto, a nivel nacional, los Estados eligen a las candidaturas generalmente de manera unilateral, sin dar publicidad al proceso, sin convocatorias abiertas ni mecanismos de observaciones o consulta con sociedad civil. Y a nivel regional, como vimos, el proceso se lleva a cabo por medio de votación secreta, principalmente con base en el intercambio de votos entre los Estados y sin priorizar los méritos de las personas que fueron candidateadas.

#### **Requisitos mínimos de idoneidad**

- La más alta autoridad moral
- Reconocida competencia en materia de derechos humanos
  - Formación académica
  - Ejercicio profesional
  - Especialidades jurídicas
  - Habilidades técnicas
- Condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, en el caso de integrantes de la Corte IDH
- Manejo profesional de uno de los idiomas de trabajo de la Corte y conocimiento pasivo de otro

En este sentido, existe un precedente positivo en la última elección de integrantes de la CIDH, dado que los candidatos comparecieron públicamente en una sesión del Consejo Permanente de la OEA para exponer sus posiciones respecto a “las metas y objetivos” que perseguirían de resultar electos para integrar la CIDH.<sup>15</sup> Tanto los Estados como representantes de la sociedad civil tuvieron oportunidad de hacer preguntas a los/as candidatos/as. Al respecto, sería recomendable que esta experiencia se institucionalizara.

De lo anterior se deriva que el actual proceso de selección de miembros de la CIDH y la Corte carece de las características que garanticen que los/as candidatos/as cumplan los requisitos de idoneidad, independencia y representatividad necesarios para el ejercicio del cargo. Por contra, otros tribunales internacionales han prestado una mayor atención a este tema desarrollando pautas más detalladas como analizamos en la siguiente sección.

15 OEA/Ser. G, CP/SA. 1917/13, de 1 de mayo de 2013.

## 2. Los procesos de selección en otros tribunales internacionales

Si bien todos los mecanismos de selección de miembros de tribunales internacionales son objeto de crítica y perfeccionamiento<sup>16</sup>, el SIDH se ha quedado atrás a la hora de mejorar el proceso de selección de sus miembros, mientras otros tribunales internacionales han desarrollado guías y reglas más sofisticadas para promover un nivel mayor de idoneidad, independencia y representatividad.

En todos los casos, la elección de los integrantes de los tribunales examinados es potestad de los Estados, a través de diferentes órganos políticos (la Asamblea General de la OEA, la Asamblea de Estados Parte del Tratado de Roma, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, etc.), aunque una vez elegidos las personas seleccionadas desempeñan el cargo a título personal. En cuanto a las diferencias, los órganos del SIDH y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (“Corte Africana”) no operan con carácter permanente<sup>17</sup>, mientras la Corte Europea de Derechos Humanos (“Corte Europea”) y la Corte Penal Internacional son tribunales permanentes. Por su parte, la Corte Europea es la única que cuenta con 47 jueces y juezas, elegidos de entre una terna que cada Estado presenta a la Asamblea Parlamentaria<sup>18</sup>. Los otros tribunales tienen una composición representativa de la región.

Para tratar de aumentar el grado de **transparencia y publicidad** en los procesos, los diferentes órganos políticos han adoptado reglas, o bien en sus documentos fundacionales o en resoluciones posteriores.

De ese modo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, órgano político que elige a los miembros de la Corte Europea, adoptó resoluciones que recomiendan a los Estados que hagan llamados públicos a nivel nacional para buscar candidaturas a través de la prensa especializada<sup>19</sup>, lo cual puede incluir sitios web de instituciones de los gobiernos, periódicos nacionales y regionales, prensa legal especializada, diseminación por medio de órganos judiciales y colegios de abogados, entre otros<sup>20</sup>.

Adicionalmente, la Asamblea adoptó un modelo de **curriculum vitae** único que deben utilizar todos los Estados a la hora de presentar sus candidaturas, lo cual facilita el proceso de comparación entre las mismas.<sup>21</sup> De igual modo, los Estados deben hacer públicos dichos documentos, lo cual les incentiva a elegir personas que cumplan con los méritos requeridos, dado que sus hojas de vida y trayectorias son de público conocimiento.

---

16 *Center for International Courts and Tribunals, University College London, “Selecting International Judges: Principles, Process and Politics”, Discussion Paper*, 2008. Disponible en: [http://www.ucl.ac.uk/laws/cict/docs/Selecting\\_Int\\_Judges.pdf](http://www.ucl.ac.uk/laws/cict/docs/Selecting_Int_Judges.pdf)

17 En el caso de la Corte Africana, el Presidente sí ocupa el cargo de manera permanente a diferencia del resto de los integrantes.

18 Artículo 22 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

19 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1429 (1999), disponible en: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1429.htm>

20 Consejo de Europa, *“Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights”*, 29 de marzo de 2002, disponible en: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919201&Site=CM>

21 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1646 (2009). Disponible en: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1646.htm>

Una vez nominados las candidaturas, la terna de nombres debe ser presentada a la Asamblea en orden alfabético, sin dar preferencia a un candidato sobre otro, y se recomienda a los Estados consultar a sus Parlamentos antes de presentar las listas para asegurar transparencia en el proceso nacional de selección<sup>22</sup>.

Al enviar la lista a la Asamblea, los Estados deben adjuntar una nota explicando cómo fue el proceso de selección. La Asamblea ha establecido que si los Estados omitieran llevar a cabo un proceso nacional de selección justo y transparente, puede rechazar la lista de candidatos/as presentada por ese Estado<sup>23</sup>.

De manera similar, la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional exige que cuando los Estados hagan sus nominaciones, envíen una nota justificando que el candidato cumple cada uno de los requisitos que exige el Estatuto de Roma, incluyendo la experiencia y conocimiento específicos<sup>24</sup>. Una vez recibidas, todas las candidaturas con las notas de los Estados son publicadas en el sitio web de la Corte Penal Internacional para difusión pública<sup>25</sup>.

El Estatuto de Roma prevé además la posibilidad de establecer un "comité asesor para las candidaturas", que puede servir como órgano independiente para revisar las hojas de vida de los/as candidatos/as, y monitorear el proceso de elección<sup>26</sup>. Este comité finalmente se creó en el año 2013 y estará operativo para la próxima elección de seis nuevos jueces en diciembre de 2014<sup>27</sup>, estableciendo un precedente importante en esta materia.

En relación a la *idoneidad e independencia de las personas presentadas como candidatas*, todos los tribunales examinados exigen requisitos mínimos similares- "alta autoridad moral" y "las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus países". Sin embargo, la Corte Penal Internacional requiere además que el/la candidato/a tenga experiencia en derecho penal y procesal y experiencia como juez, fiscal, abogado o similar, o que tenga experiencia en las áreas de derecho internacional relevantes para la Corte (derecho internacional humanitario y derechos humanos)<sup>28</sup>. Además, el Estatuto de Roma prevé que los Estados tengan en cuenta "la necesidad de que haya juristas especializados en temas concretos que incluyan, entre otros, la violencia contra las mujeres o los niños"<sup>29</sup>. De igual modo, la Corte Africana exige que los jueces tengan "reconocida competencia práctica, judicial o académica y experiencia en el campo de los derechos humanos"<sup>30</sup>. Este

---

22 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1429 (1999).

23 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1646 (2009).

24 Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional, "*Procedure for the nomination and election of judges of the International Criminal Court*", Resolución ICC-ASP/3/Res.6, de 10 de septiembre de 2004, disponible en: [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-06-ENG.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-06-ENG.pdf)

25 *Ibid.*

26 Artículo 36.4 del Estatuto de Roma.

27 Véase, [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/elections/judges/2014/Pages/default.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/elections/judges/2014/Pages/default.aspx)

28 Artículo 36.3(a), (b) y (c) del Estatuto de Roma.

29 Artículo 36.8(b) del Estatuto de Roma.

30 *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights*, artículo 11, Disponible en: <http://www.african-court.org/en/images/documents/Court/Court%20Establishment/african-court-humanrights.pdf>

requisito sobre conocimiento específico podría ser de gran relevancia para que los órganos del SIDH decidan casos sobre temáticas relevantes en la agenda regional del continente americano<sup>31</sup>.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa estableció un procedimiento de entrevistas personales a los/as candidatos/as frente a los órganos políticos de la Asamblea, en concreto frente al Subcomité de Selección, que constituye un mecanismo de control sobre los méritos y habilidades de los candidatos con los idiomas de trabajo de la Corte<sup>32</sup>. Al respecto, se requiere que los candidatos tengan dominio de uno de los dos idiomas de trabajo de la Corte Europea y conocimiento pasivo del otro<sup>33</sup>. Además, los candidatos deben tener experiencia en el campo de los derechos humanos, o bien como abogados (*practitioners*), o activistas en organizaciones no gubernamentales que trabajan en ese área<sup>34</sup>.

Los/as jueces/zas en la Corte Europea sólo pueden servir por un periodo de 9 años, sin posibilidad de reelección<sup>35</sup>, lo cual evita la presión que pudiera existir sobre quienes buscan la reelección para contar con los votos que necesitan<sup>36</sup>. De igual modo, deben terminar su cargo al cumplir 70 años<sup>37</sup>, lo cual establece un límite de edad que podría evitar la disrupción de las funciones del tribunal por problemas de salud de sus miembros<sup>38</sup>. En este sentido, existen estudios que indican que a nivel interno los Estados imponen límites de edad para la función judicial, que deberían trasladarse al ámbito internacional<sup>39</sup>.

En lo relativo a afianzar la *representatividad* en los tribunales, desde 1996 (Order N° 519), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa había instruido al Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos a examinar el proceso de selección para conseguir una representación balanceada en la Corte en función del género. En 1999 la Asamblea

---

31 Por ejemplo, el Consejo Permanente podría aprobar guías, alentando a los Estados a presentar candidatos con experiencia en derecho de las mujeres, la responsabilidad del Estado por comisión de violaciones por parte de actores no estatales, los derechos de las personas LGBTI, derechos económicos, sociales y culturales, u otras áreas temáticas relevantes.

32 *Sub-Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights*, [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100504\\_ajdoc12rev.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100504_ajdoc12rev.pdf)

33 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1646 (2009).

34 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1429 (1999), disponible en: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1429.htm>

35 Artículo 23 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

36 Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Comité Jurídico y de Derechos Humanos, *"Reinforcement of the Independence of the European Court of Human Rights"*, 26 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20933&lang=en>

37 Artículo 23 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

38 Consejo de Europa, *"Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights"*, 29 de marzo de 2002, disponible en: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919201&Site=CM>

39 En este sentido, un panel independiente sobre las elecciones judiciales en la Corte Penal Internacional estableció en 2011 que el 80% de los países consultados establecen límites de edad para el ejercicio de la función judicial, que van entre los 55 y los 75 años. *Independent Panel on ICC Judicial Elections, "Independent Panel Report on ICC Judicial Nominations 2011"*, págs.18-19. Disponible en: <http://www.iccindependentpanel.org/sites/default/files/Independent%20Panel%20on%20ICC%20Judicial%20Elections%20-%20Report%2026%20October%202011.pdf>

instruyó a garantizar que personas de ambos sexos fueran incluidos en las ternas presentadas por los Estados<sup>40</sup>. Posteriormente, la Asamblea determinó que los Estados no podrían presentar ternas con candidatos de un mismo sexo excepto si ese sexo estuviera sub-representado en la Corte<sup>41</sup>, o si el Estado hubiera tomado todas las medidas posibles para identificar candidatos de ambos sexos que cumplan los requisitos y no hubiera sido posible hacerlo<sup>42</sup>.

Por su parte, la Corte Africana prevé que los Estados parte nominen hasta tres candidatos/as cada uno, con la debida consideración a la adecuada representación de género<sup>43</sup>, los cuales serán elegidos por voto secreto en la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana. La Asamblea, al decidir, deberá garantizar que la Corte cuenta con representación de las principales regiones de África y sus tradiciones jurídicas, así como la adecuada representación de género<sup>44</sup>. Actualmente, entre los 11 integrantes de la Corte Africana hay tres mujeres, incluyendo la Presidenta actual del Tribunal.

Finalmente, el Estatuto de la Corte Penal Internacional exige que los Estados tengan en cuenta a la hora de elegir a quienes integren la Corte: representación de los principales sistemas jurídicos del mundo; distribución geográfica equitativa; y, representación equilibrada entre magistrados hombres y mujeres. En ese sentido, la Asamblea ha elaborado reglas específicas que instruyen a los Estados a votar por un número mínimo de candidatos de cada grupo regional y de género<sup>45</sup>. En la actualidad, 9 de los 18 jueces y juezas que integran la Corte son mujeres<sup>46</sup>.

### 3. Conclusión y recomendaciones

Lo anterior demuestra que existe un consenso cada vez más fuerte en los tribunales internacionales, sobre la necesidad de perfeccionar los mecanismos de selección de sus miembros para garantizar así un mayor nivel de legitimidad y efectividad de dichos órganos, así como la calidad de sus decisiones. Ello resulta necesario, considerando que los tribunales analizados son actualmente algunos de los órganos con un mayor grado de influencia sobre el avance jurisprudencial en materia de derechos humanos y derechos internacional humanitario, con consecuencias en las legislaciones de muchos países del mundo.

---

40 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Order 558 (1999), disponible en: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EDIR558.htm>

41 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1426 (2005), disponible en: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/ERES1426.htm>

42 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1627 (2008), disponible en: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1627.htm>

43 *Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights*, artículo 12.

44 Idem, artículo 14.

45 Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional, *"Procedure for the nomination and election of judges of the International Criminal Court"*, Resolución ICC-ASP/3/Res.6, de 10 de septiembre de 2004, disponible en: [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-06-ENG.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-06-ENG.pdf)

46 Véase, [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/Pages/structure%20of%20the%20court.aspx#b](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/Pages/structure%20of%20the%20court.aspx#b)

A pesar de ello, si bien los diferentes sistemas han adoptado reglas a lo largo del tiempo para perfeccionar los mecanismos de elección de sus miembros, los órganos del SIDH se han quedado estancados con un proceso de reglas mínimas que no satisface los estándares de transparencia y publicidad que deberían tener los procesos de selección, ni promueven la independencia e idoneidad de los candidatos.

Por ello, consideramos que, con base en las experiencias comparadas, los Estados, los órganos de la OEA y la CIDH y la Corte, deben iniciar acciones concretas para perfeccionar los procesos de selección.

En primer lugar, para garantizar que la elección de candidaturas tenga en cuenta la idoneidad, los **Estados** deben establecer procesos a nivel nacional que sean transparentes, basados en las cualidades de los candidatos y candidatas y que garanticen la independencia de los mismos. Para ello deben realizar convocatorias abiertas y públicas, adoptar acciones que promuevan la participación de las mujeres y otros grupos sociales, publicar las hojas de vida de los candidatos y candidatas, y promover espacios de diálogo y de observación de la ciudadanía sobre los mismos. De igual modo, los Estados deben evaluar la experiencia en derecho internacional de los derechos humanos de los/as candidatos/as, así como su trayectoria profesional y cómo ésta se vincula con el ejercicio del cargo.

Siguiendo esos parámetros, los Estados deberían remitir información a los órganos políticos de la OEA sobre la manera en que se realizó el proceso de selección, así como la justificación de que el candidato o candidata seleccionado cumple con los requisitos requeridos para ocupar el cargo.

En cuanto a los **órganos políticos de la OEA**, los mismos deben publicar en la web las hojas de vida de quienes sean postulados y otra información disponible, establecer periodos para la formulación de observaciones por otros Estados y otras personas interesadas, y habilitar espacios en que los candidatos y candidatas puedan presentarse públicamente, con posibilidad de recibir preguntas de parte de los Estados, organizaciones de sociedad civil y otras personas interesadas.

Al momento de la elección, la OEA debe incentivar que los Estados voten teniendo en cuenta los méritos y cualidades de los/as candidatos/as, y considerando que la integración de los órganos del SIDH refleje diversidad de género y de otros grupos sociales así como de las tradiciones jurídicas presentes en el continente. Esto podría hacerse por medio de resoluciones que establezcan ciertos criterios mínimos para garantizar la independencia, representatividad e idoneidad.

Finalmente, si bien el papel de la **CIDH y la Corte** es más limitado, es en su interés estar integrados por personas de las más altas cualidades, y por tanto podrían hacer llamados a los órganos políticos de la OEA, para promover procesos que garanticen la elección más óptima de sus miembros. Ello se podría hacer por ejemplo, promoviendo que se aspire a la paridad de género, la diversidad de experiencias, y otros criterios. De igual modo, podrían señalar en diferentes espacios, las áreas de trabajo en las cuales requieren una especialización en función de su agenda, especialmente en el caso de la Comisión, lo cual debería guiar a los Estados a la hora de proponer candidatos y candidatas.

La adopción del tipo de reformas propuesta redundaría sin duda en el fortalecimiento de los órganos del SIDH, acercándolos a los lineamientos mínimos aplicados para la elección de miembros en otros tribunales internacionales. Con ello, la Corte y la CIDH aumentarían su legitimidad regional e internacional, frente a los Estados, víctimas y otros actores.

# ¿ES IMPORTANTE LA PRESENCIA DE JUEZAS PARA LA LEGITIMIDAD DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS?

Nienke Grossman \*

Pocas mujeres se han desempeñado como juezas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En el mes de agosto de 2014, ninguna mujer formaba parte de los siete integrantes que componen la Corte IDH<sup>1</sup>. Apenas cuatro de los treinta y cinco magistrados que integraron la Corte IDH desde su creación fueron mujeres; el 89 % de las personas que dictan fallos sobre los derechos humanos de hombres, mujeres, niños y niñas de las Américas han sido hombres<sup>2</sup>. De las trece cortes que fueron objeto de un sondeo realizado a fines de 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es la única compuesta en su totalidad por magistrados varones<sup>3</sup>.

La ausencia de mujeres en la integración del máximo organismo de derechos humanos del hemisferio amenaza con socavar su legitimidad de manera sustancial. La legitimidad, o autoridad justificada<sup>4</sup> es esencial para la eficacia de las cortes internacionales. Si estas carecen de legitimidad, es sencillo desestimar sus sentencias. Una corte integrada solamente por magistrados hombres da lugar a cuestionamientos sobre su imparcialidad, tanto real como percibida, así como también sobre su legitimidad democrática<sup>5</sup>.

Si las mujeres y los hombres aportan distintas perspectivas a los hechos en los casos de violación de los derechos humanos, o si interpretan el derecho de manera divergente, entonces, tener un tribunal compuesto por un solo sexo supone una parcialidad inherente. La imparcialidad del/la juez/a es un requisito para la resolución legítima<sup>6</sup>. Existen pocas investigaciones empíricas sobre las implicancias del equilibrio de género en los fallos internacio-

---

\* Profesora de Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Baltimore. Mg. en Derecho por el Georgetown University Law Center; Juris Doctor, Harvard Law School; BA, Harvard College. Original en inglés. Traducción al español de Nancy Pineiro.

1 Composición de la Corte Interamericana: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/composicion>> (consultado por última vez el 6 de agosto de 2014).

2 Jueces que han integrado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, facilitado a la autora por Pablo Saavedra, Secretario, Corte Interamericana de Derechos Humanos (4 de junio de 2014).

3 Nienke Grossman, *Shattering the Glass Ceiling in International Adjudication* (archivo de la autora).

4 Allen Buchanan y Robert O. Keohane, *The Legitimacy of Global Governance Institutions*, 20.4 Ethics & Int'l Affairs 405, 405 (2006).

5 El presente ensayo deriva muchos de sus argumentos de: Nienke Grossman, *Sex on the Bench: Do Women Judges Matter to the Legitimacy of International Courts?*, 12 Chi. J. Int'l L. 647 (2012), y de Nienke Grossman, *Sex Representation on the Bench and the Legitimacy of International Criminal Courts*, 11 Int'l Crim. L. Rev. 643 (2011).

6 Véase, p. ej., Brian Barry, *Justice as Impartiality* 17-18 (1995).

nales, en parte debido a la escasez de juezas en los tribunales internacionales<sup>7</sup>. A pesar de ello, un estudio sobre el dictado de condenas en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) ha constatado que los tribunales con presencia de juezas impusieron sanciones más severas a los acusados que agredieron a mujeres, mientras que aquellos compuestos sólo por hombres impusieron sanciones más severas a los acusados que agredieron a hombres<sup>8</sup>. Estudios sobre las consecuencias del género en las decisiones de los tribunales nacionales de los Estados Unidos indican que el género podría tener un efecto sobre la resolución de algunos casos, por ejemplo, los relativos a asilo y discriminación laboral<sup>9</sup>.

Juezas que se desempeñan en tribunales internacionales de derechos humanos y cortes penales internacionales han manifestado que aportan a éstos un conocimiento vivencial distinto al de sus colegas hombres. Por ejemplo, Cecilia Medina Quiroga -ex jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos- indicó que su presencia influyó en el momento de recabar información fáctica importante para la obtención de reparaciones en un caso de masacre y violaciones en Guatemala<sup>10</sup>. Navinathem Pillay, ex jueza de la Corte Penal Internacional y ex presidenta del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, manifestó: "...efectivamente, creo que las mujeres poseen una sensibilidad particular sobre lo que les sucede a las personas que sufren violaciones sexuales. Ya sabes, cuando nos dicen que es como recibir una condena de muerte, podemos comprenderlo"<sup>11</sup>. Además, la ex jueza del TPIY Patricia M. Wald afirmó que "es inevitable que las experiencias de vida influyan, y así debería ser, en la resolución de muchos casos", y que las mujeres tienen "experiencias y perspectivas únicas" que "pueden marcar una diferencia, y lo hacen. Lo he visto en los tribunales de mi país y del extranjero en los que he sido jueza"<sup>12</sup>.

No obstante, aun si hombres y mujeres no aportasen a los tribunales perspectivas diferentes, o pudieran informarse mutuamente sobre sus diferencias, es importante para la legitimidad que haya jueces representativos de cada sexo. Aunque quienes compongan el jurado tengan *expertise* en derechos humanos de las mujeres, las partes involucradas bien podrían preguntarse si los fallos de la Corte son en verdad imparciales, siendo que entre sus integrantes las mujeres están ausentes por completo. Es posible que víctimas y testigos que hayan sufrido delitos sexuales se sientan menos cómodas relatando sus experiencias ante un tribunal enteramente masculino. Asimismo, algunas víctimas podrían cuestionar la autoridad de una corte de derechos *humanos* a la que le falta en su composición la mitad de la humanidad. Después de todo, las mujeres representan la mitad de la población del hemisferio, y son beneficiarias por igual de los fallos de la Corte en cuestiones de derechos

---

7 Kimi L. King y Megan Greening, *Gender Justice or Just Gender? The Role of Gender in Sexual Assault Decisions at the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, 88 Soc. Sci. Q. 1049, 1050 n.2 (2007).

8 *Ibid.* en 1065-66.

9 Jaya Ramji-Nogales, Andrew I. Schoenholtz, y Philip G. Schrag, *Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication*, en Stan. L. Rev., vol. 60, 2007, pp. 295, 342; Christina Boyd, Lee Epstein y Andrew Martin, *Untangling the Causal Effects of Sex on Judging*, en Am. J. Pol. Sci., vol. 54, 2010, pp. 389, 406.

10 Daniel Terris, Cesare P.R. Romano, y Leigh Swigart, *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*, Brandeis, Massachusetts, 2007, pp. 186-87.

11 *Ibid.*, pág. 48.

12 Patricia M. Wald, *What do women want from international criminal justice? To help shape the law*, <<http://www.intlawgrrls.com/2009/10/what-do-women-want-from-international.html>> (2 de diciembre de 2010).

humanos. Como expresó la Jueza de la Corte Suprema de los Estados Unidos Ruth Bader Ginsburg sobre ese Tribunal, en momentos en que era la única jueza entre los nueve miembros que lo componen: “simplemente no se ve bien”<sup>13</sup>.

La preocupación por la legitimidad ha llevado a otras cortes regionales de derechos humanos y tribunales penales internacionales a tomar medidas para mejorar la representatividad de éstos. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa exige a los Estados nominar a tres personas para las judicaturas en la Corte Europea de Derechos Humanos; una de ellas debe ser de género distinto al de las dos restantes<sup>14</sup>. El instrumento constitutivo de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece que “se tendrá en debida consideración la representación de géneros en el proceso de presentación de candidaturas”<sup>15</sup>. Durante la votación, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno debe garantizar que “estén representadas las principales regiones y tradiciones jurídicas africanas” y, asimismo, que exista una “adecuada representación de género”<sup>16</sup>. La Corte Penal Internacional posee complejos procedimientos de selección judicial que, entre otras cuestiones, exigen a los Estados votar por un cierto número de aspirantes de sexo femenino y de sexo masculino, así como también aspirantes expertos en violencia contra las mujeres o los niños y las niñas<sup>17</sup>. En los estatutos del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda se exige a los Estados “tener en cuenta la importancia de una representación igualitaria de aspirantes mujeres y hombres” para el nombramiento de magistrados *ad litem*<sup>18</sup>. (La Corte Penal Internacional y la Corte Europea de Derechos Humanos también utilizan comités asesores para evaluar a los posibles candidatos y candidatas)<sup>19</sup>. Hacia fines de 2013, la Corte Europea

---

13 Emily Bazelon, *The Place of Women on the Court*, NY Times MM22 (12 de julio de 2009), (entrevista a la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Ruth Bader Ginsburg).

14 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Res. 1649, Candidates for the European Court of Human Rights (2004). (Recomendación 1649 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Candidatos a la Corte Europea de Derechos Humanos). N. de la T.: Documento original en idioma inglés.

15 Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 10 de junio de 1998 (en vigor a partir del 25 de enero de 2004), art.12, <<http://www.african-court.org/en/images/documents/Court/Court%20Establishment/africancourt-humanrights.pdf>> [en adelante, “Protocolo de la Carta Africana”].

16 *Ibid.*, art. 14(2), (3).

17 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 36(8).

18 S. C. Res. 1329, Anexo I art. 13, UN Doc S/RES/1329 (2000) [Disponible en castellano: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1329%20\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1329%20(2000))>]; S. C. Res. 1431, Anexo I, art. 12, UN Doc S/RES/1431 (2002) [Disponible en castellano: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1431%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1431%20(2002))>].

19 Res. ICC-ASP-10-Res.5-ENG, párr. 19-20 (21 de diciembre de 2011) [Disponible en castellano: <[http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/ASP10/Resolutions/ICC-ASP-10-Res.5-SPA.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP10/Resolutions/ICC-ASP-10-Res.5-SPA.pdf)>]; Committee of Ministers of the Council of Europe, Resolution on the Establishment of an Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights (Comité de Ministros del Consejo de Europa, Resolución sobre el Establecimiento de un Panel Asesor de Expertos en Selección de Candidatos a Jueces de la Corte Europea de Derechos Humanos), CM/Res(2010)26 (10 de noviembre de 2010).

de Derechos Humanos, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Penal Internacional estaban compuestas por un 37, 18 y 59 % de mujeres respectivamente<sup>20</sup>.

En momentos en que los Estados se disponen a nominar nuevos candidatos y candidatas a la magistratura de la Corte Interamericana, tal vez deseen considerar las consecuencias que tienen sus elecciones para la legitimidad de la institución. Afortunadamente, en América del Norte, América del Sur y Centroamérica, así como en el Caribe, hay muchas mujeres capacitadas para desempeñarse como ilustres juezas de la Corte. Es interesante notar que si bien las mujeres han alcanzado los más altos cargos políticos en nuestro hemisferio, ejerciendo la presidencia en Argentina, Brasil, Chile y varios países del Caribe, aún les resta lograr una inserción en el sistema interamericano de derechos humanos sostenida en el tiempo. Puede que los Estados también deban evaluar si otros grupos del hemisferio que se ven afectados por violaciones a los derechos humanos de manera profunda o desproporcionada carecen de representación en la magistratura; entre estos se incluye a personas defensoras de los derechos de niños y niñas, expertas en violencia sexual o de género, minorías religiosas y raciales, comunidades indígenas, y otros. Finalmente, si los actuales procedimientos de selección no resultan en un mínimo grado de representatividad, y los Estados están realmente comprometidos a garantizar mayor representatividad para fortalecer la legitimidad de la Corte, puede ser útil que los mismos hagan un análisis de los procedimientos de selección seguidos por otros tribunales.

---

20 Composición de la Corte, Consejo de Europa: ECHR, <[http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=#n1368718271710\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=#n1368718271710_pointer)> (consultado por última vez el 10 de octubre de 2013); Jueces de la Corte, Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, <<http://www.african-court.org/en/index.php/about-the-court/jurisdiction-3/judges#formerjudges>> (consultado por última vez el 11 de octubre de 2013). Jueces actuales, Corte Penal Internacional, <[http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/chambers/the%20judges/Pages/the%20judges%20%20%20biographical%20notes.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/chambers/the%20judges/Pages/the%20judges%20%20%20biographical%20notes.aspx)> (consultado por última vez el 10 de octubre de 2013).

## DE LEGE FERENDA:

# Reflexiones y propuestas para mejorar la designación y la elección de los miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos \*

Laurence Burgorgue-Larsen \*\*

Cuando uno se atreve a entrar en el universo de los derechos humanos, Idealismo y Realismo están siempre en discusión<sup>1</sup>. Si predomina el *Idealismo*, los objetivos políticos pueden ser pura ilusión; peor aún, la elaboración de toda legislación puede ser totalmente perversa. Al contrario, si sólo está en juego el *Realismo* –cuando no la *Real Politik*– al momento de pensar y ejecutar las políticas públicas, no se puede evitar el cinismo y las desventajas en el progreso normativo.

La independencia y la imparcialidad de los órganos judiciales han sido siempre cuestiones discutidas por la doctrina. Son numerosos los autores que intentaron identificar los elementos clave para mejorar la independencia de quienes integran la judicatura. Después de la creación y multiplicación de los tribunales internacionales, los/as académicos/as empezaron a explorar estos elementos a nivel del derecho internacional<sup>2</sup>. En este sentido, son muchos los factores (institucionales, financieros, procedimentales, jurídicos etc...) que influyen en aumentar tanto la independencia como la imparcialidad de un tribunal internacional. A ese respecto, los aspectos procesales para seleccionar y nombrar las candidaturas, tanto a nivel nacional como internacional, son uno de ellos.

Desde el auge de los tribunales internacionales, una muy extensa literatura académica vio la luz –incluyendo importantes informes escritos por órganos independientes como el *Institut de droit international*<sup>3</sup>– y se empezó a forjar la idea de que el proceso de designación y elección de los integrantes de la judicatura está íntimamente

---

\* Este artículo es una versión abreviada de un trabajo más extenso presentado en *Notre Dame Law School* en marzo de 2014, en respuesta a la muy grata invitación de Paolo G. Carozza y Doug Cassel para hablar del ‘Futuro’ del SIDH. El artículo más extenso, escrito en inglés, será próximamente publicado en *The Notre Dame Journal of International and Comparative Law*.

\*\* Catedrática de Derecho Público en la Escuela de Derecho de la Sorbona (París I); Presidenta del Tribunal Constitucional de Andorra.

1 Véase, C. Tomushat, *Human Rights. Between Idealism and Realism* (Oxford, 2008).

2 L. R. Helfer, A-M. Slaughter, “*Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*”, *Yale Law Journal*, 1997, págs. 273-391; R. Mackenzie, P. Sands, “*International Courts and Tribunals and the Independence of the International Judge*”, *Harvard International Law Journal*, 2003, págs. 271-285 ;H. Ruiz-Fabri, J-M. Sorel (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, Paris, Pedone, 2010, 302 pág. (Col. Contentieux international); D. Shelton, “*Legal Norms to Promote the Independence and Accountability of International Tribunals*”, *The law and practice of international courts and tribunals: a Practitioners’ journal*, Vol. 2, N° 1, 2003, págs. 27-62.

3 Ver el informe adoptado durante la sesión de Rhodes en 2011, *The position of International Judge, (9 September 2011, 6 RES EN FINAL)*, (Relator G. Guillaume, ex Juez francés en el Tribunal Internacional de Justicia).

conectado con la exigencia de independencia<sup>4</sup>. Las mismas conclusiones han sido ya establecidas dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”)<sup>5</sup>. Hoy en día, aún más que antes debido a la grave crisis que el SIDH tuvo que afrontar en los últimos años<sup>6</sup>, es preciso que se desarrollen buenas prácticas en la materia para que la opinión pública, o más bien, los justiciables en general, puedan confiar más en los dos órganos claves del Sistema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión” o “CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte” o “Corte IDH”).

Las breves ideas presentadas a continuación tienen como meta fomentar una discusión (progresista y necesaria) acerca de las mejoras que el SIDH puede impulsar a la hora de definir cómo elegir a los integrantes de la CIDH y la Corte IDH. El/la lector/a se dará cuenta que tanto el *Idealismo* como el *Realismo* están presentes en el análisis: el primero me ha permitido presentar propuestas novedosas, quizás extremas; el segundo me hizo recordar constantemente que, muy a menudo *“lo mejor es enemigo de lo bueno”*. Al final, he intentado encontrar un punto medio, esperando que sea efectivo.

Con esto en mente, mi objetivo -en este breve análisis- es presentar de manera precisa, técnica y clara, con una perspectiva comparada, las mejoras que se pueden integrar en el SIDH, tanto en la selección de candidaturas a nivel nacional (I) como en la elección de las mismas a nivel internacional (II).

---

4 Es interesante observar que la literatura jurídica empezó a armarse después de que un juez no hubiera sido reelecto en el TIJ en 1951, ver G. Guillaume, *“De l’indépendance des membres de la Cour internationale de Justice”*, Boutros Boutros-Ghali *Amicorum. Paix, développement, démocratie*, Bruxelles, Bruylant, Vol. 1, 1998, pág. 476. Posteriormente, la “proliferación” de los tribunales internacionales generó densos y ricos estudios, como el de Mackenzie R., Malleson K., Martin P., Sands P., *“Selecting International Judges, Principles, Process and Politics”*, Oxford, OUP, 2010. Otros análisis relevantes que se pueden consultar: J. Malenovsky, *“L’indépendance des juges internationaux”*, *Recueil des Cours de l’Académie de droit international*, vol. 349, 2011, 276 pág.; A. Remiro Brotons, *“Nomination et élection des juges à la Cour internationale de justice”*, *Unité et Diversité du Droit international. Ecrits en l’honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy/ Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy*, Brill, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, págs. 639-660; A. Seibert-Fohr, *“International Judicial Ethics”*, *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, 2014, págs. 757-778; S. Szurek, *“La composition des juridictions internationales permanentes : l’émergence de nouvelles exigences de représentativité”*, *Annuaire français de droit international*, 2010, págs. 41-78; C. Tomushat, *“National Representation of Judges and Legitimacy of International Jurisdictions: Lessons from ICJ to ECJ ?”*, Pernice I. et al. (eds), *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, Baden-Baden, 2006, págs. 183-190.

5 H. Fáunder Ledesma, “La independencia e imparcialidad de los miembros de la Comisión y de la Corte: paradojas y desafíos”, J. Méndez & F. Cox (eds), *El futuro del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, IIDH*, San José, 1998, págs.170-210 ; O. Ruiz-Chiriboga, *“The Independence of the Inter-American Judge”*, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2012, págs. 111-135 ; J. Schönsteiner, *“Alternative Appointment Procedures for the Commissioners and Judges in the Inter-American System of Human Rights”*, 2007, 46 *Revista IIDH*, págs.196-205.

6 D. Cassel, *“Regional Human Rights Regime and State Pushback: the Case of the Inter-American Human Rights System (2011-2013)”*, *Human Rights Law Journal*, 2013, vol. 33, págs. 1-10; ver también el número especial de *Human Rights Brief*, *“The Future of the Inter-American System of Human Rights”*, vol. 20, N°2, Invierno 2013.

# 1. La selección a nivel nacional

La problemática a este nivel es la transparencia. ¿Cómo evitar conflictos de interés -cuando no nepotismo – a la hora de designar a candidatos/as aptos/as para concurrir a un puesto de la judicatura internacional? Durante mucho tiempo (y todavía), esta cuestión era entendida por los Estados como parte de sus asuntos internos; mas aún, el poder ejecutivo consideraba que era su “jardín discrecional”. Esta política se ha vuelto más y más difícil de mantener con la aparición y la influencia del principio de transparencia. Aunque un sistema internacional, como el SIDH, no puede *imponer* a los Estados partes nuevas reglas en la materia, sí puede *fomentar* buenas prácticas, como la comparación con el sistema europeo lo demuestra.

En *Europa*, después de una batalla muy importante de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa dirigida a aumentar el nivel de competencia de quienes eran candidatos al cargo de juez de la Corte Europea<sup>7</sup> – luchando contra el Consejo de los Ministros que durante mucho tiempo consideró que el tema era de la exclusiva competencia de los Estados – las cosas mejoraron. Hay que decir que la llegada de muchos jueces de los países del Este de Europa puso de relieve un problema crónico de calificaciones<sup>8</sup>. En este contexto, la Resolución N° 1646 del 27 de enero de 2009, *Nominación de los candidatos y elección de los jueces a la Corte Europea de Derechos humanos*<sup>9</sup>, ha sido crucial al determinar de manera muy precisa algunos principios clave para incrementar la competencia e independencia de los miembros de la judicatura.

Después de muchos años, el Comité de Ministros, órgano intergubernamental compuesto por representantes de los Ejecutivos nacionales, aceptó la visión de la Asamblea Parlamentaria y publicó -en 2012- un importante informe para mejorar los procesos de selección a nivel nacional, de las personas candidatas: las llamadas *Guías del Comité de Ministros sobre la Selección de Candidatos al puesto de Juez de la Corte Europea de Derechos Humanos*<sup>10</sup> – que se tienen que leer de manera combinada con el informe explicativo (*Explanatory Memorandum*)<sup>11</sup>. Dicho documento ofrece un elenco muy detallado de buenas prácticas de gobernanza que los Estados ya han implementado en la materia.

---

7 Ver las numerosas recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria, N° 1649 (2004) de 30 de enero de 2004; Resolución N° 1082 (1996) y Recomendación N° 1295 (1996), ambas adoptadas en abril de 1996; Resolución N° 1200 (1999) de septiembre de 1999 y Resolución N° 1646 (2009) de enero de 2009.

8 Como demostró, sin concesión, el Professor J-F. Flauss, “*Radioscopie de l’élection de la nouvelle Cour européenne des droits de l’homme*”, *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, 1998, págs. 465 et s.; “*Le renouvellement triennal de la Cour européenne des droits de l’homme*”, *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, 2001, págs. 693-713; “*Brèves observations sur le second renouvellement triennal de la Cour européenne des droits de l’homme*”, *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, 2005, págs. 5-32 ; “*Les élections de juges à la Cour européenne des droits de l’homme (2005-2008)*”, *Revue Trimestrielle des droits de l’homme*, 2008, págs. 173 y ss.

9 Resolución de la Asamblea Parlamentaria N° 1646 (2009) de 27 de enero de 2009 (4th sesión), “*Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights*”.

10 Comité de Ministros, CM (2012) 40 final, 29 de marzo de 2012.

11 Comité de Ministros, CM (2012) 40 addendum final, 29 de marzo de 2012, 1138 Meetings, Human Rights. 4.4. *Guidelines of the Committee of Ministers on the Selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights. Explanatory Memorandum*.

Si bien en el año 2006 en *América Latina* hubo una tímida manifestación de presión por parte de la Asamblea General de la OEA sobre los Estados, ésta no fue suficiente<sup>12</sup>. En la resolución aprobada se afirma que se tiene que involucrar más a la sociedad civil en los procesos nacionales de selección y se tiene que publicar el *curriculum vitae* de las personas que integren las candidaturas en el sitio web de la OEA para aumentar la exigencia de transparencia. Sin embargo, los principios concretos y efectivos que los Estados tendrían que seguir no fueron definidos.

En este contexto, se pueden proponer algunas ideas, bastante sencillas, inspiradas en la experiencia europea, para aumentar el nivel de transparencia en la selección de las personas que integren las candidaturas lo que, de manera automática, aumentaría la confianza de los justiciables en el SIDH. Dos son las reglas que se podrían poner en marcha en cada país sobre el que la Comisión tiene competencia y sobre aquellos que se han sometido a la jurisdicción de la Corte. Estas reglas tendrían que aplicarse de manera uniforme a toda candidatura que se presente para obtener un puesto de Comisionado o de Juez. Por ende, el nivel de exigencia debe ser el mismo para los dos órganos.

**Regla N° 1:** Cada sistema nacional de selección tendría que basarse en una normativa preestablecida y pública para que sea accesible a un número importante de personas. Se debería establecer un plazo para la presentación de candidaturas (por ejemplo, un mínimo de 3 meses). Se trata aquí de establecer un *mínimum* clásico en todo Estado de derecho: accesibilidad y previsibilidad de cualquier normativa legal. Todas las personas interesadas en un puesto de “Comisionado” o de “Juez” tendrían que conocer correctamente y con antelación las “reglas del juego”.

Si tomamos en cuenta la(s) experiencia(s) europea(s), la normativa en cuestión podría ser de rango constitucional (como en Eslovaquia), de rango legal (Eslovenia, Finlandia) o, como en la mayoría de los países europeos, adoptadas por el Ejecutivo (Rusia, Rumanía, Ucrania). Lo importante, al fin y al cabo, es su existencia y su accesibilidad. Para eso, todos los medios de difusión son admisibles: publicación en los diarios oficiales, en los sitios *web* de los Ministerios pertinentes (de Asuntos Exteriores y de Justicia), en los diarios nacionales y/o regionales, en las revistas jurídicas especializadas, por medio de los órganos judiciales (las altas cortes regionales, las asociaciones de abogados y de magistrados), los centros especializados de las universidades, las ONGs, etc. En el mismo orden de ideas, los sitios web tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana podrían publicar las normativas nacionales de selección para que sean divulgadas en el continente entero. Eso podría ser una manera de incentivar la aplicación del artículo 53 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”), que hasta hoy ha sido muy poco utilizado<sup>13</sup>.

**Regla N°2:** El proceso de selección de las personas para integrar las candidaturas podría ser efectivizado por un órgano independiente.

A la hora de precisar esta propuesta, se tendrían que tomar en cuenta varios elementos, desde la designación de este órgano independiente, hasta su composición, sus métodos de trabajo y el alcance de sus decisiones.

---

12 OEA, Asamblea General, AG/RES. 2166 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006.

13 Artículo 53 de la CADH; “Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.”

Examinaremos cada uno de estos puntos a continuación.

-La designación de un órgano independiente puede seguir dos caminos: el de la creación de un Comité *ad hoc* o el uso de órganos disponibles en el ámbito de la justicia en muchos países.

La existencia en muchos países latinoamericanos de Consejos Superiores de la Judicatura (*Supreme Council of Magistracy*) – como en Ecuador, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Argentina –podrían servir de foros idóneos para organizar el proceso de selección, evitando toda politización de éste. En los países en los cuales no existan (como en Chile, Uruguay, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Panamá), los órganos independientes responsables de la selección de las candidaturas podrían ser las Cortes Supremas que, en la mayoría de estos últimos países, designan a jueces/zas de las Cortes inferiores. En los países en los cuales los/as jueces/zas son elegidos por el pueblo (Bolivia), por el Parlamento (Haití, Puerto Rico, Costa Rica) o por el Presidente de la República (Brasil), se deberían encontrar soluciones *ad hoc* para evitar todo riesgo de politización. Por ejemplo, se podría imaginar que las asociaciones de abogados y/o los centros de investigación especializados en derechos humanos de las universidades, crearan los comités de selección.

- En cuanto a la composición de estos órganos, la misma se tendría que “adaptar” al proceso de selección. En este punto habría que evitar a toda costa cualquier tipo de “corporativismo” de una profesión sobre otra. Los integrantes del órgano independiente tendrían que ser lo más representativos posibles. Así, se podría imaginar una composición “tipo” que podría presentarse del siguiente modo: un representante de la magistratura; uno del mundo de los abogados o juristas activistas y uno del mundo académico. Estos tres representantes son necesarios y bastante “clásicos”, ya que los encontramos en muchos de los Comités *ad hoc* creados en Europa para seleccionar candidaturas al puesto de juez/a de la Corte Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, se tendría que agregar para el SIDH un representante del mundo de la sociedad civil (ONGs)<sup>14</sup> y un representante de la figura del *Defensor del pueblo*, un organismo muy común en los sistemas constitucionales latinoamericanos<sup>15</sup>, y que ha podido demostrar –en algunos países– su real y efectiva independencia<sup>16</sup>. Se puede imaginar que los países que no cuentan con esta institución, podrían nombrar a un integrante de una Comisión Nacional de derechos humanos o una institución similar. A esta composición, que tiene que reflejar la variedad profesional, se tiene que añadir la variedad tanto étnica como de género. Al final, el órgano independiente – compuesto de 5 miembros – sería realmente representativo profesional y étnicamente/de género. Si este órgano consigue reflejar la variedad de la sociedad, es más probable que la composición de la Comisión y la Corte sean también más representativas.

---

14 V. Krstivecic, “El papel de las ONG en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, El Sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tomo I, 2e ed., 2003, págs. 407-436; M. Pinto, “*NGOs and the Inter-American Court of Human Rights*”, *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, Tullio Treves et alii (dir.), Cambridge, Cambridge University Press, 2005, págs. 47-56; L. Rodríguez Brignardello, J. Hugo, “OEA y participación de la sociedad civil. Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida”, Revista CEJIL, 2005, n° 1, págs. 27 y ss.

15 L. Gonzalez Volio, “*The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience*”, Revista IIDH, enero-junio 2003, N° 37, págs. 219 y ss.; M-T. Rosales de Conrad, “El Defensor del pueblo. Un estudio con especial referencia al Ecuador”, Montevideo, Fondation Konrad Adenauer, 2004, pág 327.

16 Aquí debemos observar que las Defensorías del Pueblo han intervenido en ocasiones ante la Corte Interamericana contra sus propios Estados, lo cual es indicativo de su independencia en esos casos.

-Los métodos de trabajo son claves para asegurar un examen objetivo y profundo de la pertinencia de las candidaturas. En pos de examinar de manera seria los *curriculum vitae* de las personas interesadas, sería imprescindible poner en marcha una entrevista de cada una de ellas para comprobar el grado de sus calificaciones jurídicas, conocimiento del derecho de los derechos humanos y su manejo del inglés y el español. Sería ideal conseguir el consenso para elegir a la mejor persona pero si no fuera posible se podría llevar a cabo una votación.

- Uno de los elementos clave en el proceso nacional de selección radica en los poderes atribuidos al órgano independiente. La comparación con la experiencia en Europa demuestra que estos órganos no tienen el *last word*, la última palabra. Es decir, no tienen el poder de decisión, que sigue estando en manos de los Ejecutivos (sea el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Asuntos Exteriores o la Presidencia de la República). Estos órganos formulan únicamente una recomendación. Desde mi punto de vista, teniendo en mente el *Idealismo* (tal como lo presenté brevemente en la introducción), sería interesante que los Estados acepten transferir esa potestad a estos órganos independientes que, al final, tendrían el poder de selección de una candidatura de calidad. Es cierto que tal opción sería difícilmente aceptable y aceptada por los Ejecutivos. Otra solución sería dar la posibilidad al Ejecutivo de oponerse a la selección hecha por el órgano independiente, pero tal desacuerdo tendría que estar suficientemente motivado para ser legítimo.

Esta propuesta implicaría importantes cambios, sobre todo teniendo en cuenta que, a pesar de que el artículo 53(2) de la CADH les da a los Estados la potestad de proponer hasta tres candidatos a la Corte, en la práctica los Estados presentan únicamente un candidato. En contraste, en el sistema europeo, el artículo 22 del Convenio Europeo impone una obligación de presentar una lista de tres candidatos<sup>17</sup>.

Hoy en día, vista la importante crisis política que está viviendo el SIDH, no sería oportuno proponer un proceso de reforma convencional para exigir que los Estados presenten más de un candidato. Abrir la “caja de Pandora” sería peligroso. Sin embargo, los órganos de la OEA, así como las ONGs involucradas en el continente en la defensa de los derechos humanos, podrían implementar acciones para alentar a los Estados a presentar al menos tres candidaturas. Sería una manifestación del *Realismo* político que, al fin y al cabo, podría generar buenas prácticas al interior de la cadena política de cada Estado.

## 2. La elección a nivel internacional

Después de la *selección* a nivel nacional, es a nivel internacional donde tiene lugar la *elección* como tal de las candidaturas; es otra fase clave para asegurar tanto la independencia como la idoneidad de los candidatos.

En *Europa*, las experiencias vividas tanto en el sistema de la Unión europea (la “Europa” de los 28 Estados miembros), como en el Consejo de Europa (la “Gran Europa” de los 47 Estados miembros), muestran dos elementos: primero, es particularmente difícil crear y hacer funcionar un sistema fuera de reproches, sin defectos obvios o indirectos; segundo, y sobre todo, el sistema que *a priori* parecía el más convincente (el del Consejo de Europa),

---

17 Artículo 22 del Convenio Europeo: “*The judges shall be elected by the Parliamentary Assembly with respect to each High Contracting Party by a majority of votes cast from a list of three candidates nominated by the High Contracting Party*”.

ha revelado en realidad muchos defectos colaterales. Los dos sistemas pusieron en marcha la creación de un Comité de expertos independientes para seleccionar a jueces/zas. El famoso “Comité 255” (i.e., creado a partir del artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) selecciona a las personas candidatas para el puesto de juez/a del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Luxemburgo)<sup>18</sup>; el Comité consultivo de expertos independientes del Consejo de Europa examina los perfiles de las personas candidatas para el puesto de juez/a de la Corte Europea de Derechos Humanos (Estrasburgo) por otro lado<sup>19</sup>. La diferencia entre ambos es que el primero transmite directamente a los Estados partes su opinión, que es normalmente seguida por los Ejecutivos, que confían en la visión experta y profesional de sus miembros. Ninguna de sus opiniones (favorables o no) han sido rechazadas por los gobiernos, que no se atreven a oponerse a la decisión de los expertos. En el Consejo de Europa las cosas son muy diferentes y, para decirlo sin diplomacia, bastante defectuosas. Las opiniones del Comité no son transmitidas a los Gobiernos, sino a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que a su vez estudia los curriculum vitae y entrevista a las personas candidatas. La práctica revela que la evaluación científica e independiente del Comité consultivo no es seguida por el órgano político (y por ende politizado) que es la Asamblea Parlamentaria (y en su seno, el *Committee on Legal Affairs and Human Rights*)<sup>20</sup>. Por ello, es de público conocimiento que fueron elegidas personas cuyas calificaciones eran indignas de un puesto en un Tribunal tan

- 
- 18 Artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “1. *A panel shall be set up in order to give an opinion on candidates’ suitability to perform the duties of Judge and Advocate-General of the Court of Justice and the General Court before the governments of the Member States make the appointments referred to in Articles 253 and 254.* 2. *The panel shall comprise seven persons chosen from among former members of the Court of Justice and the General Court, members of national supreme courts and lawyers of recognised competence, one of whom shall be proposed by the European Parliament. The Council shall adopt a decision establishing the panel’s operating rules and a decision appointing its members. It shall act on the initiative of the President of the Court of Justice.*” Ver el informe del propio Comité 255, “*Troisième rapport d’activité du Comité prévu par l’article 255 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne* », hecho público el 13 de diciembre de 2013, 32 pág. De igual modo, véanse los artículos escritos por sus miembros, juristas y jueces destacados en Europa: L. Mance L. “*The composition of the European Court of Justice*”, 19 de octubre de 2011, [http://ukael.org/past\\_events\\_46\\_1935078262.pdf](http://ukael.org/past_events_46_1935078262.pdf); J-M. Sauvé, “*Les juges européens désormais nommés après un avis d’un comité indépendant. Entretien*”, *Les Petites affiches*, 16 de marzo de 2011, N° 53, págs. 3-7; del mismo autor, “*Qu’est-ce qu’un bon juge européen ?*” *Dalloz*, 10 mai 2011, N°19; “*Le rôle du Comité chargé de donner un avis sur l’aptitude à exercer les fonctions de juge de l’Union européenne*”, Intervención ante el Departamento de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, 30 de mayo de 2013, [http://www.conseil-etat.fr/media/document/261113\\_selection\\_juges\\_union\\_europeenne.pdf](http://www.conseil-etat.fr/media/document/261113_selection_juges_union_europeenne.pdf); “*La sélection des juges de l’Union européenne : la pratique du Comité de l’article 255*”, intervención en el coloquio, *Selecting Europe’s Judges: A critical appraisal of appointment processes to the European courts*, Collège de Bruges, 4 de noviembre de 2013, [http://www.conseil-etat.fr/media/document/261113\\_selection\\_juges\\_union\\_europeenne.pdf](http://www.conseil-etat.fr/media/document/261113_selection_juges_union_europeenne.pdf). Para un análisis académico, véase Bo Vesterdorf, “*La nomination des juges à la Cour de Justice de l’Union européenne. Le Comité Sauvé (article 255 TFUE)*”, *Cahiers de droit européen*, vol. 47, 2011, págs. 601-608.
- 19 A. Drzemczewski, “*Election des juges à la Cour européenne de Strasbourg: un aperçu*”, *L’Europe des Libertés, Revue d’actualité juridique*, n° 33, 2010, Université de Strasbourg, págs.6-10; en inglés en *European Human Rights Law Review*, n°4, 2010, págs. 380-382; N. P. Engel, “*More transparency and Governmental Loyalty for Maintaining Professional Quality in the Election of Judges to the European Court of Human Rights*”, *Human Rights Law Journal*, 31 de diciembre de 2012, Vol. 32, n°7-12, págs. 448-455; C-L. Popescu, “*La Cour européenne des droits de l’homme*”, *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, Ruiz-Fabri H., Sorel J-M., (dir.), Paris, Pedone, 2010, págs.39-135.
- 20 Ver Steering Committee of Human Rights (CDDH), *CDDH report on the review of the functioning of the Advisory Panel of experts on candidates for election as judge to the European Court of Human Rights*, Strasbourg, 29 de noviembre de 2013, CDDH (2013) R79 Addendum II, párr. 30.

importante como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>21</sup>. Esto es muy devastador para la autoridad y legitimidad de una Corte internacional cuyas sentencias transforman, muy a menudo en profundidad, los órdenes jurídicos nacionales.

En tal contexto, la experiencia europea podría ser tomada en cuenta en *América Latina* para no caer en las mismas trampas. Presento aquí algunas reglas, teniendo en cuenta lo que el derecho comparado nos ha enseñado.

**Regla N°1:** sería menester crear en el seno de la OEA un Comité *ad hoc*, compuesto de peritos calificados e independientes. Podría ser tarea de la Asamblea General, ya que su carácter intergubernamental sería una manera para los Estados de mantener cierto control (al igual que en Europa donde los órganos políticos que crearon los dos Comités consultivos eran intergubernamentales). Al crear este comité, la Asamblea General podría estar asistida por el Comité Jurídico Interamericano, como permite el artículo 99 de la Carta de la OEA<sup>22</sup>. Al crear tal Comité, de nuevo se tendría que tener en cuenta el criterio de representatividad en términos geográficos, profesionales, étnicos y de género. Sus integrantes podrían ser elegidos por cuatro años, con la posibilidad de ser reelectos una vez. Siguiendo las buenas prácticas de la experiencia europea, el Comité estaría compuesto de 7 personas, a saber: a) tres ex integrantes de la CIDH (para el puesto de Comisionado) y tres de la Corte IDH (para el puesto de juez en la Corte); b) dos ex integrantes de las mas altas Cortes nacionales; c) y dos representantes de la sociedad civil.

La tarea de este Comité sería la de examinar los curriculum vitae de las personas candidatas y -sobre todo- organizar una entrevista profunda (y no únicamente formal) para evaluar tanto su conocimiento del SIDH, como su visión acerca de éste. Una hora por persona, en entrevista pública, sería idónea para establecer un verdadero diálogo que permita evaluar la excelencia o no de las mismas. El Comité podría dar participación a la sociedad civil y a los Estados para hacer preguntas de seguimiento a los/as candidatos/as.

Lo ideal sería que el Comité se encargue de seleccionar a las personas candidatas de manera definitiva. Su decisión sería, por ende, obligatoria para los Estados que tendrían que confiar en el control de los peritos elegidos por ellos (*i.e* por los integrantes de la Asamblea General) (*cf supra*). Esta opción permitiría, por un lado, asegurarse de la calidad de las candidaturas (que no serían el fruto de cualquier tipo de intercambios de favores políticos entre Estados, las famosas compras de votos)<sup>23</sup> y, por otro lado, permitir que *muy buenas candidaturas* de pequeños

---

21 Basta con leer las crónicas del professor Flaus o el artículo reciente de N.P. Engel, N. P. Engel, "*More transparency and Governmental Loyalty for Maintaining Professional Quality in the Election of Judges to the European Court of Human Rights*", *Human Rights Law Journal*, 31 de diciembre de 2012, Vol. 32, N°7-12, págs. 448-455.

22 "El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos", y el artículo 100 de la Carta de la OEA establece que: "El Comité Jurídico Interamericano emprenderá los estudios y trabajos preparatorios que le encomienden la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o los consejos de la Organización. Además, puede realizar, a iniciativa propia, los que considere conveniente, y sugerir la celebración de conferencias jurídicas especializadas".

23 Denunciadas con fuerza por varios autores en la doctrina, H. Fáunder Ledesma, "La independencia e imparcialidad de los miembros de la Comisión y de la Corte: paradojas y desafíos", J. Méndez & F. Cox (eds), *El futuro del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1998; in 2007, J. Schönsteiner, *Revista IIDH*, 2007; O. Ruiz-Chiriboga, "*The Independence of the Inter-American Judge*", *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, *op.cit.*, 2012.

países – que de momento jamás obtuvieron un juez/a de su nacionalidad en la Corte, como Bolivia, El Salvador, Paraguay y Guatemala – tengan posibilidades de presentarse y quizás obtener la aprobación de los peritos. Aceptar que el Comité decida puede, de manera obvia, ser difícil para los Estados. De nuevo, se podría entonces integrar un *critério realista* según el cual una oposición de los Estados a la decisión del Comité sería posible, pero únicamente por unanimidad.

Es obvio que esta propuesta – fruto de un enfoque Idealista – sería, hoy en día difícilmente aceptable para los Estados latinoamericanos, marcados hoy más que nunca por la importancia de la soberanía nacional y el poder que ésta les otorga. Si un día el Comité de peritos independientes viera la luz, se podría conceder que sigan siendo los Estados – a través, por ejemplo, de la Asamblea General – los que continúen votando por los/as candidatos/as: serían los únicos responsables de la decisión, bajo el control crítico tanto de profesionales del derecho como de las asociaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la idea de crear tal Comité no ha siquiera empezado a circular en los ámbitos políticos y jurídicos del continente.

Otra idea sencilla, inclusive al nivel de su implementación, sería utilizar el nuevo sistema de selección de integrantes de la Comisión que fue puesto en marcha en 2013. Según observadores privilegiados<sup>24</sup>, la entrevista ante el Consejo Permanente de las personas candidateadas fue muy instructiva y, al fin y al cabo, la Asamblea General eligió las mejores candidaturas que fueron rápidamente identificadas. Tal proceso podría, sin modificación alguna de los textos, ser utilizado para la elección de integrantes de la Corte IDH. Este precedente hace parte de las reglas de buena gobernanza fáciles de poner en marcha, siempre y cuando exista un mínimo de voluntad política.

**Regla N°2:** es importante que se puedan examinar las candidaturas sobre la base de criterios estrictos y precisos identificados de manera previa. Este elemento es totalmente independiente del hecho de que exista o no un Comité independiente, ya que la propia Asamblea General podría utilizar este criterio al momento de elegir y votar las candidaturas. Tanto las calificaciones en el ámbito del derecho de los derechos humanos, como las reglas de incompatibilidad y los conocimientos en materia de idiomas tendrían que ser controlados con mayor rigor, para evitar darse cuenta posteriormente, por ejemplo, que el Comisionado y/o Juez elegido no está suficientemente comprometido con la defensa de los derechos humanos, no tiene el conocimiento necesario, o tiene una función en su país totalmente incompatible con una función dentro del SIDH, o que no maneja (aun de manera mínima) el inglés o el español.

**Last but not least**, el otro criterio importante a la hora de elegir un candidato, tiene que ser el criterio étnico y de género. Se trata de un aspecto clave hoy en día, pues una Corte internacional tiene que reflejar *absolutamente* – en pos de la diversidad jurídica entre el derecho latino y el derecho anglosajón – la diversidad humana de las sociedades nacionales. En los 35 años de funcionamiento de la Corte IDH, no se puede aceptar que ningún jurista indígena haya sido designado y elegido y que solamente un jurista negro (O. Jackman, Barbados) y sólo

---

24 Miembros del cuerpo diplomático (como los Embajadores Joel Antonio Hernández García (México) y Stephen Vasciannie (Jamaica)), y representantes de ONGs (Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva de CEJIL, y Katya Salazar, Directora Ejecutiva de la *Due Process of Law Foundation*), consideraron muy interesante y fructífera la entrevista de los candidatos al puesto de miembro de la Comisión el 1 de mayo de 2013, durante una reunión del Consejo Permanente.

cuatro juristas mujeres [Cecilia Medina Quiroga (2004-2009, Chile), Sonia Picado Sotela (1988-1994, Costa Rica), Rhadys Iris Abreu Blondet (2007-2012, República Dominicana, y Margaret May Macaulay (2007-2012, Jamaica ) hayan sido electas. Los países más importantes (en términos geográficos y políticos) tendrían que “dar ejemplo” proponiendo buenas candidaturas de integrantes de pueblos indígenas y mujeres, así como de otros grupos sociales, para que un fenómeno de *spill over* pudiera ponerse en marcha.

\*\*\*

No puedo terminar la presentación de estas propuestas, sin mencionar la cuestión de la duración del mandato de Comisionados y Jueces (aunque no es un tema íntimamente relacionado con la problemática del proceso de su selección). Su independencia, desde mi punto de vista, sería mucho más fuerte y real si su mandato fuera no renovable y ligeramente más largo. Primero, una armonización de ambos mandatos sería bienvenida (pues ahora los Jueces están en función seis años y los Comisionados únicamente cuatro). Y segundo, su carácter no renovable sería realmente oportuno para evitar todo tipo de presiones que puedan surgir a la hora de la reelección. La experiencia europea aquí es clave y demuestra que la última solución que está en vigor (a raíz del Protocolo 14)<sup>25</sup> – y que consagra el mandato único de 9 años – ha sido acogida de manera sumamente positiva tanto por los observadores como por los propios jueces<sup>26</sup>.

Se tiene que mantener en mente esta última idea para tiempos políticos más favorables que permitan una reforma de CADH sin correr el riesgo de abrir la “Caja de Pandora”.

---

25 *Explanatory Report to Protocol N°. 14 to the Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention*, par. 50: “*The judge’s terms of office have been changed and increased to nine years. Judges may not, however, been reelected. These changes are intended to reinforce their independence and impartiality, as desired notably by the Parliamentary Assembly in its Recommendation 1649 (2004)*”.

26 Popescu C-L., “*La Cour européenne des droits de l’homme*”, *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, Ruiz-Fabri H., Sorel J-M., (dir.), Paris, Pedone, 2010, pág.83.

## ANEXOS

# ONU. RESOLUCIÓN N° 68/268. FORTALECIMIENTO Y MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO EFICAZ DEL SISTEMA DE ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

aprobada por la Asamblea General el 9 de abril de 2014

*La Asamblea General,*

**Reafirmando** los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y recordando la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup> y los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre la cuestión,

**Subrayando** que los Estados tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos y de cumplir las responsabilidades que han contraído conforme al derecho internacional, especialmente la Carta, así como los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidos los tratados internacionales de derechos humanos,

**Recordando** la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social, de 28 de mayo de 1985,

**Recordando también** su resolución 66/254, de 23 de febrero de 2012, en virtud de la cual puso en marcha el proceso intergubernamental de la Asamblea General para fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, y sus resoluciones 66/295, de 17 de septiembre de 2012, y 68/2, de 20 de septiembre de 2013, en virtud de las cuales prorrogó el proceso intergubernamental,

**Recordando además** sus resoluciones sobre los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos,

**Reafirmando** que la aplicación plena y efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos por los Estados partes reviste capital importancia para la labor que realizan las Naciones Unidas a fin de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos es indispensable para la aplicación plena y efectiva de tales instrumentos,

**Reconociendo** la importancia, el valor y la singularidad de la función que desempeñan cada uno de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y su contribución a la promoción y protección de los derechos

---

1 Resolución 217 A (III).

humanos y las libertades fundamentales, en particular mediante el examen de los avances logrados por los Estados partes en los tratados de derechos humanos correspondientes en el cumplimiento de las obligaciones que les incumben y mediante la formulación de recomendaciones a esos Estados respecto de la aplicación de los tratados

**Reafirmando** la importancia de la independencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos,

**Reafirmando también** que la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos es esencial para que puedan cumplir sus deberes y responsabilidades de conformidad con los respectivos tratados, y recordando que deben ser personas de gran integridad moral y ejercer sus funciones a título personal,

**Reconociendo** que los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos tienen la obligación jurídica de presentar periódicamente a los órganos creados en virtud de esos tratados informes sobre las medidas que han adoptado para dar efecto a las disposiciones de los tratados, y señalando la necesidad de aumentar el grado de cumplimiento de esta obligación,

**Reconociendo también** que la promoción y protección de los derechos humanos debe basarse en el principio de la cooperación y el diálogo genuino y tener por objetivo fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos en beneficio de todas las personas,

**Poniendo de relieve** la importancia del multilingüismo en las actividades de las Naciones Unidas, incluidas las vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos, y reafirmando la importancia crucial de la igualdad de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas para el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos,

**Reconociendo** que la asignación actual de recursos no ha permitido que el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos trabaje de manera sostenible y eficaz, y reconociendo asimismo a este respecto la importancia de proporcionar, de conformidad con los procedimientos vigentes de la Asamblea General, fondos suficientes para el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas,

**Reconociendo también** la importancia de seguir tratando de mejorar la eficiencia de los métodos de trabajo del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos,

**Reconociendo además** la importancia y el valor añadido de los servicios de creación de capacidad y asistencia técnica prestados en consulta con los Estados partes interesados y con su consentimiento a fin de asegurar la aplicación y el cumplimiento cabal y efectivo de los tratados internacionales de derechos humanos,

**Recordando** que ciertos instrumentos internacionales de derechos humanos contienen disposiciones sobre el lugar de las reuniones de los comités, y consciente de la importancia de la plena participación de todos los Estados partes en el diálogo interactivo con los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos,

*Tomando nota* de los informes del Secretario General sobre las medidas para seguir mejorando la eficacia, la armonización y la reforma del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>2</sup>,

*Observando con aprecio* la iniciativa y los esfuerzos de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos consistentes en la celebración de consultas con múltiples interesados para reflexionar sobre el modo de racionalizar y fortalecer el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos,

*Observando* que el proceso de consulta con múltiples interesados entraña la celebración de varias reuniones con representantes de Estados Miembros, órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, así como actividades organizadas por diversos Estados Miembros,

*Tomando nota* del informe de la Alta Comisionada sobre el fortalecimiento del sistema de órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>3</sup>, que contiene recomendaciones dirigidas a diferentes interesados,

*Tomando nota también* del informe de los cofacilitadores sobre el proceso intergubernamental abierto sobre el modo de fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>4</sup>,

*Expresando su reconocimiento* por las gestiones realizadas por su Presidente y los cofacilitadores en el marco del proceso intergubernamental,

*Observando* la participación y las contribuciones realizadas por los Estados Miembros en el proceso intergubernamental, así como por los expertos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las organizaciones no gubernamentales,

*Poniendo de relieve* que el fortalecimiento y la mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos es un objetivo común de los interesados que tienen distintas competencias jurídicas de conformidad con la Carta y los instrumentos internacionales de derechos humanos en virtud de los que se han establecido órganos, y reconociendo en este sentido los esfuerzos que están realizando los distintos órganos creados en virtud de tratados para fortalecer y mejorar su funcionamiento eficaz,

[...]

10. *Alienta* a los Estados partes a proseguir sus esfuerzos por presentar candidaturas de expertos de gran prestigio moral y de capacidad y experiencia reconocidas en el ámbito de los derechos humanos, y en particular en el

---

2 A/66/344 y A/HRC/19/28.

3 A/66/860.

4 A/68/832.

ámbito de competencia del tratado correspondiente, y, cuando proceda, a considerar la posibilidad de adoptar políticas o procesos nacionales para presentar candidaturas de expertos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos;

[ ... ]

12. **Solicita** a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que en la documentación que prepara para las elecciones de miembros de los órganos creados en virtud de tratados en las reuniones de los Estados partes incluya una nota informativa sobre la composición actual del órgano correspondiente que refleje el equilibrio en la distribución geográfica y la representación de género, la experiencia profesional y los diferentes sistemas jurídicos, así como la duración del mandato de los miembros actuales;

13. **Alienta** a los Estados partes a que, en la elección de expertos de los órganos creados en virtud de tratados, tengan debidamente en cuenta que han de asegurar una distribución geográfica equitativa, una representación de distintas formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos, una representación equilibrada entre los géneros y la participación de expertos con discapacidad en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como se dispone en los instrumentos de derechos humanos pertinentes;

[ ... ]

36. **Observa** que en la 24ª reunión de presidentes de órganos creados en virtud de tratados, celebrada en Addis Abeba del 25 al 29 de junio de 2012, se aprobaron las Directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (Directrices de Addis Abeba)<sup>12 5</sup>, que tienen por objeto asegurar la objetividad, la imparcialidad y la rendición de cuentas en el sistema de órganos creados en virtud de tratados, respetando plenamente la independencia de estos órganos, y a este respecto alienta a los órganos creados en virtud de tratados a aplicar las Directrices de conformidad con sus mandatos;

[ ... ]

**81ª sesión plenaria**  
**9 de abril de 2014**

---

5 12 A/67/222 y Corr.1, anexo I.

# COUNCIL OF EUROPE. GUIDELINES OF THE COMMITTEE OF MINISTERS ON THE SELECTION OF CANDIDATES FOR THE POST OF JUDGE AT THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.

CM (2012)40 Addendum final. 29 march 2012

## EXPLANATORY MEMORANDUM

### A. General introduction

1. The human rights protection system based upon the European Convention on Human Rights (“the Convention”) is in large part distinguished and made effective by the judicial nature of its control mechanism, the European Court of Human Rights (“the Court”). The authority and credibility of that Court, and thus of the Convention system as a whole, depends upon the quality of its judges. Each judge of the Court is elected by the Parliamentary Assembly from a list of three candidates nominated by a High Contracting Party. It is therefore vital that these candidates are of the highest possible quality.
2. The Interlaken High Level Conference on the future of the Court (held by the Swiss chairmanship of the Committee of Ministers on 18-19 February 2010) reaffirmed “the need for maintaining the independence of the judges and preserving the impartiality and quality of the Court” and called upon States Parties and the Council of Europe to “ensure, if necessary by improving the transparency and quality of the selection procedure at both national and European levels, full satisfaction of the Convention’s criteria for office as a judge of the Court, including knowledge of public international law and of the national legal systems as well as proficiency in at least one official language. In addition, the Court’s composition should comprise the necessary practical legal experience”.<sup>1</sup>
3. Likewise, the Izmir High Level Conference on the future of the Court (held by the Turkish chairmanship of the Committee of Ministers on 26-27 April 2011) invited the Committee of Ministers “to continue its reflection on the criteria for office as judge of the Court and on the selection procedures at national and international level, in order to encourage applications by good potential candidates and to ensure a sustainable recruitment of competent judges with relevant experience and the impartiality and quality of the Court”.<sup>2</sup>
4. The present Guidelines have been adopted further to these Conferences and the decisions taken by the Committee of Ministers subsequent to them, as part of the Interlaken Process of reform of the Convention system.

---

1 See the Preamble to the Interlaken Declaration, paragraph 8.a.

2 See the Izmir Declaration, paragraph 7.

## B. Sources of standards and norms

5. The Convention deals with the issue of the Court's judges in Articles 20-23, which read as follows:

**Article 20, Number of judges**

The Court shall consist of a number of judges equal to that of the High Contracting Parties.

**Article 21, Criteria for office**

- 1 The judges shall be of high moral character and must either possess the qualifications required for appointment to high judicial office or be jurisconsults of recognised competence.
- 2 The judges shall sit on the Court in their individual capacity.
- 3 During their term of office the judges shall not engage in any activity which is incompatible with their independence, impartiality or with the demands of a full-time office; all questions arising from the application of this paragraph shall be decided by the Court.

**Article 22, Election of judges**

The judges shall be elected by the Parliamentary Assembly with respect to each High Contracting Party by a majority of votes cast from a list of three candidates nominated by the High Contracting Party.

**Article 23, Terms of office and dismissal**

- 1 The judges shall be elected for a period of nine years. They may not be re-elected.
- 2 The terms of office of judges shall expire when they reach the age of 70.
- 3 The judges shall hold office until replaced. They shall, however, continue to deal with such cases as they already have under consideration.
- 4 No judge may be dismissed from office unless the other judges decide by a majority of two-thirds that that judge has ceased to fulfil the required conditions.

6. As can be seen, the criteria of Article 21(1) are expressed in general terms. As this Explanatory Memorandum will make clear, these may be interpreted and applied in different ways in the context of different national legal systems, provided that their underlying purpose is fulfilled.

7. It is apparent from Article 22 of the Convention that the quality of the Court's judges depends in the first place on the quality of the candidates that are nominated by the High Contracting Parties. Article 22 of the Convention gives to the Parliamentary Assembly exclusive competence for electing a judge to the Court from the national lists. If a list is not composed of suitable candidates, all that the Assembly can do is reject it.

8. In order to clarify its expectations and thereby assist States in fulfilling their own responsibilities, the Parliamentary Assembly has over the years used its direct practical experience to develop a body of recommendations to States Parties concerning national procedures for the selection of candidates for judge at the Court. Many of these recommendations have been incorporated into the Committee of Ministers' Guidelines. The present Explanatory Memorandum indicates where this is the case.

9. The Court has in the past been asked to give an opinion on certain of the Assembly's practices.<sup>3</sup> This opinion – which concerned the Assembly's requirement that the lists of candidates presented by States respect the principle of gender equality, despite this not being one of the criteria set out in the Convention – contains important clarification of the legal significance of the Assembly's approach.

---

3 See *Advisory opinion on certain questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights*, 12 February 2008.

10. The Court found that “the Assembly may take account of additional criteria [to those found in Article 21 of the Convention] for the purposes of choosing between candidates put forward by a Contracting Party and may, as it has done in a bid to ensure transparency and foreseeability, incorporate those criteria in its resolutions and recommendations. Indeed, neither Article 22 nor the Convention system sets any explicit limits on the criteria which can be employed by the Parliamentary Assembly in choosing between the candidates put forward. Hence, it is the Assembly’s custom to consider candidates also “with an eye to a harmonious composition of the Court, taking into account, for example, their professional backgrounds and a gender balance”... [The] Court notes that the inclusion of a member of the under-represented sex is not the only criterion applied by the Assembly which is not laid down by Article 21(1). The same is true of the criterion that candidates should have “sufficient knowledge at least one of the official languages” ... and of the criteria listed in the report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights concerning Resolution 1366... In the Court’s view, however, the latter criteria can be legitimately considered to flow implicitly from Article 21(1) and, in a sense, explain it in greater detail... [Although] the aim of ensuring a certain mix in the composition of lists of candidates is legitimate and generally accepted, it may not be pursued without provision being made for some exceptions designed to enable each Contracting Party to choose national candidates who satisfy all the requirements of Article 21(1).”

11. In effect, the Court held that Article 22 of the Convention does not limit the Assembly to assessing candidates only against the criteria set out in Article 21(1) of the Convention; it may elaborate on Article 21(1) by introducing additional criteria that “flow” from them and “explain them in greater detail”; and it may apply other legitimate principles (such as gender balance), provided that in doing so, it does not impede satisfaction of the Article 21(1) criteria.

12. Given the Assembly’s decisive role in the election of judges, High Contracting Parties must therefore present lists of candidates that conform to all of the criteria applied by the Assembly, to avoid the risk that they are rejected.

13. Finally, it should be recalled that, on 10 November 2010, the Committee of Ministers adopted Resolution 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. In this resolution, the Committee of Ministers, having recalled the Interlaken Declaration, stated its conviction that “the establishment of a Panel of Experts mandated to advise on the suitability of candidates that the member States intend to put forward for office as judges of the Court would constitute an adequate mechanism in this regard”. This new mechanism was explicitly framed in the context of “the responsibility of the High Contracting Parties to the Convention to ensure a fair and transparent national selection procedure”.

### ***Definitions***

14. For the purposes of the Guidelines and the present Explanatory Memorandum, “applicant” is taken to mean a person applying at national level to be a candidate for election as judge of the Court and “candidate” is taken to mean an applicant successful at national level whose candidature is transmitted by a State Party to the Parliamentary Assembly, in accordance with Article 22 of the Convention.

## C. Explanation and examples of good practice

### I. *Scope of the Guidelines*

15. The Guidelines apply to national procedures for the selection of candidates for judge at the European Court of Human Rights. They are intended to cover all stages of this procedure, including the establishment of the procedure, the identification of criteria applicable to the inclusion of candidates on a list, the composition and procedures of the selection body responsible for recommending candidates to the final decision-maker and the role of the final decision-maker. They apply prior to presentation of a proposed list of candidates to the Advisory Panel and thus also before submission of the list to the Parliamentary Assembly.

16. Fundamental principles of democracy and the rule of law underpin and inform the Guidelines, notably those of fairness, transparency and consistency. Where relevant, the Explanatory Memorandum clarifies the principles applicable to particular issues.

17. The Guidelines are addressed to member States and in particular to those authorities that are involved in the selection of candidates for judge at the Court. They contain both binding and non-binding standards, as reflected in the language used and made clear in the Explanatory Memorandum.

18. The Guidelines relate only to the selection by a High Contracting Party of a list of candidates for election to the Court; they do not relate to the selection of lists of potential ad hoc judges. The principles set out in the Guidelines may nevertheless also be applicable *mutatis mutandis* to the selection of potential ad hoc judges.

### II. *Criteria for the establishment of lists of candidates*

#### 1. *Candidates shall be of high moral character.*

20. The requirement that judges be of high moral character is contained in Article 21 of the Convention, which is binding on States as a matter of international treaty law. This implies that candidates must also be of high moral character. A candidate's behaviour and personal status must be compatible with holding judicial office.

21. As an example of good practice, applicants are asked to declare whether anything they have said, written or done, should it be made public, would be capable of bringing the Court into disrepute (United Kingdom). Written declarations to the same end are also required of candidates in Poland.

19. Section II sets out the requirements that apply to individual candidates and to lists of candidates. These requirements are either taken directly from the Convention – some of them being conditions that must implicitly be met if relevant Convention provisions are to be satisfied – or from recommendations of the Parliamentary Assembly or exhortations found in the Interlaken Declaration that flow from and elaborate upon Convention provisions. The only exception is the requirement relating to gender balance, whose status has been clarified by the Court in its advisory opinion (see para. 9 above).

#### 2. *Candidates shall possess the qualifications required for appointment to high judicial office or be jurisconsults of recognised competence.*

22. The requirement relating to the qualifications and competence of judges of the Court is contained in Article 21 of the Convention, which is binding on States as a matter of international treaty law. This implies that candidates must also possess these attributes. They must be professionally qualified and competent to exercise the

office of judge at the Court. This may be reflected in requirements for specific qualifications or a certain length of experience, possibly fixed.

23. Examples of good practice include the following:

- Applicants must have at least a Master's degree in law and practical experience in legal affairs. They must fulfil the criteria for judges in Estonia as set out in art. 47 of the Court's Act (Estonia).
- Applicants must show a high level of achievement and experience (Ireland).
- Candidates must meet the requirements for election to judge of either the Constitutional or the Supreme Court (Slovenia).
- Candidates must meet the requirements for appointment to higher national courts or be of equivalent professional standing (Poland, United Kingdom).

**3. Candidates must, as an absolute minimum, be proficient in one official language of the Council of Europe (English or French) and should also possess at least a passive knowledge of the other, so as to be able to play a full part in the work of the Court.**

24. The first element ("absolute minimum") is taken from the paragraph 8.a. of the Interlaken Declaration, adopted by high representatives of the States Parties. The second element is taken from paragraph 4.4 of Parliamentary Assembly Resolution 1646(2009) on the nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights.<sup>4</sup> In its Resolution 1366(2004) on candidates for the European Court of Human Rights, as amended, the Assembly has decided not to consider lists of candidates where the candidates "do not appear to possess an active knowledge of one and a passive knowledge of the other official language of the Council of Europe", although the Assembly may accept from candidates statements of an intention to follow intensive classes in the weaker language, if elected.

25. The Court's working methods involve many documents in either English or French only and relatively few in both. This requires that judges be able to read and assimilate technical, complex and nuanced documents in both languages. They must be able to direct and supervise the drafting of such documents in one of the official languages. Their language abilities must be such as to inspire confidence on the part of other courts, lawyers, applicants to the Court and the general public. Between otherwise equivalent candidates, States should therefore prefer those with the relevant levels of ability in both languages. Information on this requirement could be made public well in advance of the launching of the selection procedure, so as to allow the possibility to develop any required additional language skills in the meantime.<sup>5</sup>

26. Examples of good practice include the following:

- Applicants must be proficient in one of the official languages of the Council of Europe and possess a passive knowledge of the other (Bosnia and Herzegovina).
- Active knowledge of one official language of the Council of Europe and passive knowledge of the other (Croatia).
- Active knowledge of one official language is a basic criterion; knowledge of the other is a criterion of preference (Czech Republic).

---

4 See also Parliamentary Assembly Resolution 1366(2004) (as modified by Resolutions 1426(2005), 1627(2008) and 1841(2011)), para. 3(iii) (a); and Parliamentary Assembly doc. 11767 of 2008, paras. 11-12, 21 & 24-25.

5 Potential applicants may find it useful were the required level of language proficiency to be expressed by reference to the European Language Passport.

- Applicants must have advanced proficiency in one official language and at least passive knowledge of the other (Estonia).
- Operational working knowledge of French (Ireland, where English is one of the official languages).
- Applicants must have a good command of written and spoken English or French and, as a minimum, the ability to read and understand the other (Norway).
- Applicants must be fluent in at least one official language; fluency in both is an advantage (Serbia).

**4. *Candidates need to have knowledge of the national legal system(s) and of public international law. Practical legal experience is also desirable.***

27. The requirement relating to candidates' legal knowledge derives from paragraph 8.a. of the Interlaken Declaration. Although this criterion does not supersede Article 21 of the Convention, a high level of knowledge in these fields should be taken as an implicit requirement for candidates for judge at the Court and relative levels of knowledge could be taken into account when choosing between applicants of otherwise equal merits. As the judges sit on an international court playing a subsidiary role in supervising national implementation of the Convention, it is important for them to have knowledge of both public international law and the national legal system(s). Although the Court's composition benefits from a range of legal expertise, it is generally advantageous that applicants have expertise in human rights, notably the Convention and the Court's case-law.

28. Examples of good practice include the following:

- Applicants must have knowledge of public international law and of the national legal system (Albania).
- Applicants must possess a good knowledge of national law and a solid training and practical experience in the field of European human rights protection (Monaco).
- Applicants should in principle have judicial experience and a thorough knowledge of the Convention (the Netherlands).

**5. *If elected, candidates should in general be able to hold office for at least half of the nine-year term before reaching 70 years of age.***

29. The requirement relating to judges' age is contained in Article 23 of the Convention. High Contracting Parties should avoid proposing candidates who, in view of their age, would not be able to hold office for at least half the nine-year term before reaching the age of 70.<sup>6</sup> This contributes to a Court of stable, experienced composition, avoiding the disruption that may be caused by more frequent election of new judges.

30. Examples of good practice include the following:

- Between applicants of equal merit, preference would be given to the applicant who would be able to serve all or at least more of the term of office (the Netherlands).
- Applicants who would be unable to serve a full term may be asked whether they feel they would nevertheless be able to make a significant contribution to the Court's activities (United Kingdom).

**6. *Candidates should undertake not to engage, if elected and for the duration of their term of office, in any activity incompatible with their independence or impartiality or with the demands of a full-time office.***

31. The requirement relating to incompatible activities is contained in Article 21(3) of the Convention. Although this criterion does not relate to the quality of a candidate, it is relevant to determining whether they may fulfil

---

<sup>6</sup> See the Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention, para. 53.

the requirements to be a judge of the Court. The possibility of a candidate, if elected, then failing to satisfy this requirement may be reduced by their giving an appropriate undertaking during the national selection procedure. It should be recalled that the Court is the final authority to determine whether or not judges meet the requirements of Article 21(3).

32. Examples of good practice include the following:

- Applicants are asked to complete and sign a form including a provision stating that there are no obstacles to their taking office as judge at the Court (Poland, Russian Federation).
- Applicants make a declaration accepting nomination as candidate, implying inter alia a willingness to cease any incompatible activities (Slovakia).
- Applicants may be asked at interview whether they currently engage in any potentially incompatible activities and, if so, whether they would be willing to cease doing so should they be elected (United Kingdom).

**7. *If a candidate is elected, this should not foreseeably result in a frequent and/or long-lasting need to appoint an ad hoc judge.***

33. This requirement is based upon Parliamentary Assembly Recommendation 1649(2004), which the Committee of Ministers, in its reply thereto, has invited member States' governments to make every effort to meet. Its purpose is to minimise the foreseeable recourse to ad hoc judges, whose appointment procedures are not subject to the same safeguards of independence and impartiality and whose presence would affect the stability of the Court's composition. This criterion may create a dilemma between attracting the largest possible number of applicants, on the one hand, and not appointing judges whom it will be often necessary to exempt, on the other.

**8. *Lists of candidates should as a general rule contain at least one candidate of each sex, unless the sex of the candidates on the list is under-represented on the Court (under 40% of judges) or if exceptional circumstances exist to derogate from this rule.***

34. The first element ("general rule") is taken from the Committee of Ministers' reply to Parliamentary Assembly Recommendation 1649(2004). The second element ("unless") is taken from Parliamentary Assembly Resolution 1426(2005). The third element ("exceptional circumstances") is taken from Parliamentary Assembly Resolutions 1627(2008) and 1841(2011), adopted subsequent to the Court's Advisory Opinion.<sup>7</sup>

35. The Assembly's requirement sets the general rule that lists of candidates should contain persons of both sexes. There are two possible exceptions. The first exception arises if, when the list is presented, either of the sexes makes up less than 40% of judges on the Court, in which case the list of candidates may be composed only of persons of that sex. The second exception arises if there are exceptional circumstances which justify derogation from the general rule. The Assembly has defined "exceptional circumstances" as being "where a Contracting Party has taken all the necessary and appropriate steps to ensure that the list contains candidates of both sexes meeting the requirements of paragraph 1 of Article 21 of the European Convention on Human Rights."<sup>8</sup>

---

7 See *Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights*, 12 February 2008.

8 See Parliamentary Assembly Resolution 1366(2004), as modified by its Resolutions 1426(2005), 1627(2008) and 1841(2011).

36. Examples of good practice include the following:
- The selection is carried out respecting the principle of equity of genders (Albania).
  - The call for applicants specifically mentions women (Belgium).
  - This rule is followed in Bosnia and Herzegovina and Poland.
  - The selection commission must produce a long list including both sexes: if there are two possible candidates for third place on the list, the candidate of the otherwise unrepresented sex is preferred. If there is no candidate of the sex under-represented (<40%) on the Court, the list is accompanied by a note explaining the procedure and reasons for a single-sex list (Czech Republic).
  - Every list should contain candidates of both sexes (Denmark).
  - Lists of candidates should as a rule contain at least one candidate of each sex (Hungary).
  - The attention of the independent selection panel is brought to the Parliamentary Assembly's requirements (Ireland).
  - The call for applicants includes information on the Parliamentary Assembly's requirements for gender balance (Slovakia).
  - This requirement is observed in "the former Yugoslav Republic of Macedonia".
  - The call for applicants states that the list must contain at least one man and at least one woman; the selection panel is asked to bear the Parliamentary Assembly's requirement in mind (United Kingdom).

## ***I. Procedure for eliciting applications***

***1. The procedure for eliciting applications should be stable and established in advance through codification or by settled administrative practice. This may be a standing procedure or a procedure established in the event of each selection process. Details of the procedure should be made public.***

37. The need for a stable and established procedure reflects the rule of law principles of transparency and consistency, and thus also legal certainty. Applicants and the general public should be able to rely upon a certain procedure being followed, although that procedure need not be the same for every successive selection process. The need for accessibility of details of the procedure reflects the principle of transparency. Applicants and the general public should be able to know in advance the procedure that will be followed.

38. Examples of good practice include the following:
- The procedure is codified by Government Resolution no. 1063 of 26 August 2009 (Czech Republic).
  - The procedure is codified by Amendment No. 741/2010 to the Act on Judicial Appointments, No 205/2000 (Finland).
  - The procedure is described in a policy document signed by the Ministers of Foreign Affairs and of Justice (the Netherlands).
  - The procedure is governed by Order no. 1 of the Minister of Foreign Affairs of 13 January 2012 (Poland).
  - The legal framework is represented by Art. 5 of the Government Decree no. 94/1999 on the participation of Romania in proceedings taking place before the European Court of Human Rights and the Committee of Ministers (Romania).
  - The formal legal basis is set up by the acts of the Ministry of Justice, which outline the overall sequence of the selection procedure and define the bodies involved in it (Russian Federation).
  - The procedure is governed by Article 141a of the Constitution, which gives competence to the Judicial Council to submit a list of candidates to the Government, coupled with the Law on the Judicial Council,

which lays down the selection criteria and requirements to be met by candidates, names the authorities that are competent to nominate applicants and sets out the rules of procedure (Slovakia).

- The procedure for nominating candidates is extensively regulated by the Act on the Nomination of Candidates from the Republic of Slovenia to Judges at International Courts (Slovenia).
- The procedure is governed by decrees of the Government and President. The former regulates the composition of the selection body; the latter regulates the requirements for candidates (Ukraine).

39. As regards making public in advance the details of the procedure to be followed, examples of good practice include the following:

- details appear in the call for applications;<sup>9</sup>
- details appear on the government website;<sup>10</sup>
- details appear in the relevant legal text, which is publicly available.<sup>11</sup>

**2. *The call for applications should be widely publicly available, in such a manner that it could reasonably be expected to come to the attention of all or most potentially suitable candidates.***

40. The need for an effectively public call for applications reflects the principles of transparency and also fairness. The wider the variety of means of publication that are employed, as appropriate in national circumstances, the more fully these principles will be satisfied.

41. Examples of practices that may be employed, in combination, to achieve this result include the following:

- publication in the official journal/ other official publications;<sup>12</sup>
- publication on Government websites;<sup>13</sup>
- publication in national and, where appropriate, regional newspapers;<sup>14</sup>
- publication in the specialised legal press;<sup>15</sup>
- dissemination via judicial bodies (e.g. presidents of the highest courts, judicial council, association of judges);<sup>16</sup>
- dissemination via lawyers' professional associations;<sup>17</sup>
- dissemination via Ombudsmen/ national human rights institutions;<sup>18</sup>

---

9 As in e.g. Croatia, Finland, Portugal, Russian Federation, Serbia.

10 As in e.g. Croatia, the Netherlands, Portugal, Russian Federation, Serbia, Ukraine.

11 As in e.g. Republic of Moldova, Slovakia, Ukraine.

12 As in e.g. Belgium, Cyprus, Estonia, Finland, Lithuania, Republic of Moldova, Portugal, Russian Federation, Serbia, Slovenia, "the former Yugoslav Republic of Macedonia," Ukraine.

13 As in e.g. Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Ireland, Norway, Portugal, Russian Federation, Serbia, Slovakia, Slovenia, Ukraine.

14 As in e.g. Estonia, Finland, Germany, Ireland, the Netherlands, Lithuania, Portugal, Bosnia and Herzegovina, Slovakia, Switzerland, "The former Yugoslav Republic of Macedonia".

15 As in e.g. Denmark, Germany, Ireland, the Netherlands, Norway, Russian Federation, Slovenia.

16 As in e.g. Belgium, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Germany, Greece, Ireland, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Switzerland.

17 As in e.g. Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Ireland, Lithuania, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Sweden.

18 As in e.g. Cyprus, Germany, Ireland, Norway, Poland.

- dissemination via universities;<sup>19</sup>
- dissemination via human rights NGOs.<sup>20</sup>

**3. States should, if necessary, consider taking additional appropriate measures in order to ensure that a sufficient number of good applicants present themselves to allow the selection body to propose a satisfactory list of candidates.**

42. Whether or not experience shows that there is difficulty in attracting a sufficient number of applications of the necessary quality to allow the selection body to propose a satisfactory list of candidates, it may nevertheless be considered advisable to take appropriate measures to raise awareness of the call for applicants and, for example, Court judges' working conditions. It may also be considered appropriate to take measures reflecting gender-related considerations and to encourage interest on the part of ethnic or other minorities historically less likely to produce applicants. Such steps would also have the advantage of reinforcing measures taken under Guideline III.2 (see above).

43. The following measures, if necessary, may be considered appropriate:

- maximum transparency in the selection procedure;
- awareness-raising on the work and life of a judge in Strasbourg, including with a view to correcting misconceptions about the conditions of employment:
  - public lectures;
  - articles in relevant journals;
  - interviews and articles in the wider media (e.g. legal sections of national newspapers);
  - speeches and interventions by the sitting/ former judge;
- transmitting information about the imminent call for applicants to legal networks, including the women's barristers' network, and/ or universities:
  - providing support to relevant events organised by such networks;
- particular measures aimed at increasing applications by persons from backgrounds that are historically less likely to produce applicants or, for example, to encourage applications from members of the sex under-represented on the Court;
- asking relevant independent persons/ organisations to encourage potentially suitable persons to apply;
- use of new media, including government websites;
- taking measures to ensure suitable professional opportunities for former judges upon leaving office.

**4. If the national procedure allows or requires applicants to be proposed by third parties, safeguards should be put into place to ensure that all applicants are considered fairly and impartially, and that suitable applicants are not deterred or prevented from putting themselves forward.**

44. In some countries, it is considered useful and appropriate to invite certain third parties, including public authorities, national human rights institutions and non-governmental organisations, either to invite suitable persons to apply or themselves to nominate such persons. Such a practice may be seen as helping to ensure that there are sufficient suitable applicants to allow a list of three candidates of the highest possible calibre to be presented to the Parliamentary Assembly. Should consideration be given to introducing such a practice, it should be accompanied by procedural safeguards ensuring that such applicants are not improperly advantaged,

---

<sup>19</sup> As in e.g. Belgium, Croatia, Czech Republic, Greece, Hungary, Ireland, Lithuania, Norway, Poland, Slovenia.

<sup>20</sup> As in e.g. Hungary, Poland.

which would be inconsistent with the principles of fairness and impartiality and could deter other potentially suitable applicants from presenting themselves.

45. Examples of such practices include the following:

- Federal courts, the Office of the federal Public Prosecutor General, the Bar Association and the Institute for Human Rights are reminded that they are free to encourage persons to apply. All applicants are treated in the same way (Germany).
- The Supreme Court, the Office of the Attorney-General, the Norwegian Centre for Human Rights and the Norwegian Bar Association are encouraged to put forward the names of one woman and one man (Norway).
- The Supreme Judicial Council and the Supreme Council of the Administrative and Fiscal Courts are asked to nominate two potential candidates, one man and one woman, judges at the respective courts. Any such applicants are treated in the same way as any others (Portugal).
- Candidates must be proposed by members of the Judicial Council, the Ministry of Justice, the professional association of judges or other lawyers' professional associations (Slovakia).

**5. A reasonable period of time should be given for submission of applications.**

46. This requirement reflects the principle of fairness: potentially interested persons should not lose the opportunity of applying because of their circumstances at a particular moment in time (e.g. absence for personal or professional reasons, illness, etc.) and should have enough time to prepare and submit their applications properly.

47. In the Czech Republic, a minimum period of two months following the call for applications is allowed for applications.

#### **IV. Procedure for drawing up the recommended list of candidates**

**1. The body responsible for recommending candidates should be of balanced composition. Its members should collectively have sufficient technical knowledge and command respect and confidence. They should come from a variety of backgrounds, be of similar professional standing and be free from undue influence, although they may seek relevant information from outside sources.**

48. The composition of the selection body is an essential consideration. It is generally established under the authority of the government and contains members drawn from the administration, and thus cannot be considered independent in the strict sense of the word. It should nevertheless be free from undue influence since the composition of the final list of candidates must not be, and must not appear to be a result of political patronage or preference: all those eventually included on the list of candidates should be able to meet the requirements of independence and impartiality and to sit in an individual capacity, as set out in Article 21 of the Convention.

49. The selection body, taken as a whole, must have the technical knowledge necessary to be able to engage with applicants on matters of relevant substance and thereby to assess their relative merits. This expertise may be supplemented by that of outside experts for specific purposes, such as testing language abilities. It should also be pluralistic, representing a variety of backgrounds and institutional perspectives and avoiding any appearance of partiality. Its members should be of similar professional standing, so that their views may carry equal weight during deliberations.

50. Similarly, the standing of members of the selection body must be sufficient as to allow them to engage freely and effectively with applicants, without undue (and inappropriate) deference.

51. Depending on national circumstances, members of the selection body may be drawn from some of, for example, the following:

- Office of the Prime Minister;<sup>21</sup>
- Ministry of Justice;<sup>22</sup>
- Ministry of Foreign Affairs;<sup>23</sup>
- Office of the Attorney-General/ Prosecutor-General;<sup>24</sup>
- Government Agent;<sup>25</sup>
- parliamentarians (member of relevant parliamentary committee);<sup>26</sup>
- highest national court(s), judicial council, other judiciary;<sup>27</sup>
- academics or human rights experts;<sup>28</sup>
- Ombudsmen;<sup>29</sup>
- bar association or other professional legal association or senior practicing lawyer(s);<sup>30</sup>
- non-governmental organisation(s).<sup>31</sup>

52. Relevant to this guideline is the practice in Estonia, where members of the selection body are required to act on the basis of the interests of the Republic of Estonia and their own convictions, in accordance with legal acts, ethical considerations and good practices.

53. In some countries, it may be considered useful and appropriate for the selection body to seek advice from an outside source. This may depend on the composition of the selection body, for example the extent of its technical knowledge. It is important that, should it have recourse to information or advice from an outside source, the selection body continues to act fairly and impartially and does not give any appearance of failing to do so.

54. Examples of such practices include the following:

- All members of the Committee are entitled to consult with the institution that they are representing and ask for an expert opinion (Estonia).
- The Committee may, if necessary, liaise with the relevant international bodies (Finland).

---

21 As in e.g. Finland, Lithuania, Poland.

22 As in e.g. Croatia, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Finland, Greece, Lithuania, Republic of Moldova, Poland, Russian Federation, Sweden, "the former Yugoslav Republic of Macedonia," Ukraine.

23 Cyprus, Czech Republic, Estonia, Finland, Greece, Lithuania, Republic of Moldova, Poland, Russian Federation, Serbia, Sweden, "the former Yugoslav Republic of Macedonia," Ukraine.

24 As in e.g. Finland, Ireland, Republic of Moldova, Norway, Portugal.

25 As in e.g. Belgium, Czech Republic, Republic of Moldova, Poland, Russian Federation.

26 As in e.g. Belgium, Croatia, Lithuania, Switzerland, "the former Yugoslav Republic of Macedonia," Ukraine.

27 As in e.g. Belgium, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Finland, Greece, Lithuania, Republic of Moldova, the Netherlands, Norway, Portugal, Romania, Slovakia, Switzerland, "the former Yugoslav Republic of Macedonia," Ukraine.

28 As in e.g. Croatia, Finland, Republic of Moldova, the Netherlands, Russian Federation.

29 As in e.g. Czech Republic, Estonia, Norway, Ukraine.

30 As in e.g. Czech Republic, Finland, Ireland, Republic of Moldova, Norway, Portugal, Russian Federation.

31 As in e.g. Republic of Moldova, Russian Federation, Ukraine.

- The selection body may consult with whomsoever it sees fit; for example, the bar association (the Netherlands).
- The Committee may seek advice from relevant external actors and should seek advice from former Norwegian judges at the Court (Norway).

**2. *All serious applicants should be interviewed unless impracticable on account of their number, in which case the body should draw up, based on the applications, a shortlist of the best candidates. Interviews should generally be based upon a standardised format.***

55. This requirement reflects the principles of fairness and consistency in the treatment of applicants. The preference should therefore be to interview all applicants. Should, however, there be so many that this becomes impracticable, or should certain applicants be so clearly unsuitable that their prospects of success may be immediately discounted, then it may be acceptable for the selection body to draw up a shortlist of applicants on paper, who would then be interviewed. In this case, there may be a need for procedural safeguards to ensure that this process is foreseeable and transparent.

56. Examples of good practice include the following:

- All applicants are interviewed (Belgium).
- Clearly unsuitable applications are excluded administratively; the selection body is then asked whether it wishes to interview all remaining applicants or prepare a shortlist of applicants for it to interview (United Kingdom).

57. The requirement that interviews should generally be based upon a standardised format reflects the principles of fairness and consistency. All applicants should be assessed against the same essential standards. They should be asked to give details of how their qualifications and experience satisfy the criteria for office. Questions should address both technical issues relating to, for example, legal or linguistic knowledge, and issues relating to professional ethics. This, of course, should not exclude further exploration of issues arising in answers given to standard questions or of issues specific to the qualifications, experience or other characteristics of a particular applicant.

58. Examples of good practice include those in Belgium; Croatia; and the Russian Federation, where the interview format and essential questions are standardised.

**3. *There should be an assessment of applicants' linguistic abilities, preferably during interview.***

59. Given the particular nature of linguistic competence and its importance to the operational capacity of Court judges, it should be specifically assessed during the selection process. This should preferably occur during interview, by members of the selection body or otherwise; the alternative, of assessment on the basis of certificates, may not be sufficient.

60. Examples of good practice include the following:

- Applicants are asked at interview to translate an extract from a Court judgment within a certain time-limit and are subsequently interviewed in English or French on issues relating to their legal experience and knowledge of the Convention (Russian Federation).
- Language proficiency is usually tested by the members of the selection body during verbal interviews and written examination (Republic of Moldova).
- Language is also tested at interviews in countries such as Belgium, Germany and Hungary.

**4. All members should be able to participate equally in the body's decision, subject to the requirement that its procedures ensure that it is always able to reach a decision.**

61. The requirement that all members should be able to participate equally in the body's decision relates to the principles of fairness and impartiality. It is connected to the need for the selection body to be free from undue influence and sufficiently pluralistic to ensure a variety of backgrounds and institutional perspectives and to consist of individuals of equal status. Examples of good practice include Belgium, Croatia and the United Kingdom.

62. Given the importance of filling vacancies on the Court in good time, it is essential that procedural obstacles to the nomination of lists of candidates do not arise on account of the selection body being unable to reach a decision.

63. Examples of good practice include the following:

- In Croatia, the body seeks to decide by consensus but there may be majority vote if necessary.
- In Switzerland, members of the selection body rank applicants in order, with points being given in accordance with this order, the recommended list of candidates containing those applicants that have accumulated the lowest number of points (similar to the "Borda count" system).
- In Poland and Ukraine, decisions are taken by majority vote, with the Chairperson having a casting vote in case of a split decision.

## **V. Finalisation of the list of candidates**

**1. Any departure by the final decision-maker from the selection body's recommendation should be justified by reference to the criteria for the establishment of lists of candidates.**

64. This requirement reflects the principles of fairness, transparency, consistency and impartiality. The final decision will be a matter for the government, as the State's representative in international affairs, which thus retains the possibility of departing from the selection body's proposal. Any departure from the selection body's recommendation should nevertheless be justified by reference to the same underlying criteria for the establishment of lists of candidates (see Guideline II), in order to avoid the final decision either being or appearing to be arbitrary.

65. Examples of good practice include the following:

- The government may only choose from amongst the first five on the selection body's ordered list of applicants (Belgium), on the basis of objective, relevant criteria.
- The Ministry of Justice takes the final decision on the list of candidates; if it considers deviating from the selection committee's proposal, it must ask the committee for an opinion on any applicants who were not on the committee's short-list (Norway).

**2. Applicants should be able to obtain information concerning the examination of their application, where this is consistent with general principles of confidentiality in the context of the national legal system.**

66. This requirement reflects the principle of transparency. Applicants should be able to obtain information on the treatment and outcome of their application (but not necessarily on that of other applicants, other than to know which were included on the final list of candidates), in accordance with national laws on confidentiality and data protection.

67. Examples of good practice include Belgium and the United Kingdom, where an applicant who is interviewed but not successful is usually able to obtain reasons, usually from the chair of the selection body

**3. *The final list of candidates to be presented to the Parliamentary Assembly should be made public by the High Contracting Party at national level.***

68. The need for making public the outcome of the procedure, i.e. the final list of candidates presented to the Parliamentary Assembly, reflects the principle of transparency.

69. Examples of good practice include:

- publication of the list via the government's website;<sup>32</sup>
- publication of the list in the official journal;<sup>33</sup>
- other means ensuring wide dissemination of the list.<sup>34</sup>

---

32 As in e.g. Croatia, Estonia, Greece, Iceland, Latvia, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Switzerland.

33 As in e.g. Estonia, Portugal.

34 As in e.g. Finland (publication in an appropriate manner), Lithuania (list finalised by a government decision), Republic of Moldova (wide dissemination), Ukraine (announcement and publication by the selection body on the final day of the competition).

# DIRECTRICES SOBRE LA INDEPENDENCIA Y LA IMPARCIALIDAD DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS (“DIRECTRICES DE ADDIS ABEBA”) \*

## I. Preámbulo

**Reconociendo** la importancia de los tratados de derechos humanos para garantizar la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados, y destacando la voluntad común que los presidentes expresaron en su 24ª reunión, celebrada en Addis Abeba en junio de 2012, de aclarar y reforzar las disposiciones en este sentido relativas a dichos órganos,

**Recordando** que el Secretario General ha afirmado que el sistema de órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos es uno de los mayores logros en la historia de la lucha mundial por los derechos humanos y que esos órganos constituyen la esencia del sistema internacional de protección de los derechos humanos,

**Observando** que el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el fortalecimiento del sistema de órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos (A/66/860), que es el resultado de amplias consultas con todos los actores interesados, subrayó los poderes de los órganos creados en virtud de tratados para decidir sus propios métodos, de trabajo y reglamentos y garantizar su independencia tal y como se define en sus respectivos tratados,

**Observando con aprecio** que la Asamblea General también ha reconocido la importancia, el valor y la singularidad de la función que desempeña y la contribución que aporta cada uno de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

**Recordando** la facultad y las competencias que legalmente se reconocen a los órganos creados en virtud de tratados para aprobar sus propios reglamentos,

1. Los presidentes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, en su 24ª reunión, a resultas de la decisión adoptada en su 23ª reunión, celebrada en 2011, y tras consultar a sus respectivos comités, discutieron

---

\* ONU A/67/222

e hicieron suyas las directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados (“directrices de Addis Abeba”), y recomiendan encarecidamente a los referidos órganos que las adopten, entre otros medios, incorporándolas de manera apropiada en sus respectivos reglamentos.

## II. Principios generales

2. La independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son esenciales para el desempeño de sus funciones y responsabilidades y les obliga a prestar sus servicios a título personal. Los miembros de los órganos creados en virtud de tratados no solo serán independientes e imparciales, sino que deberán parecerlo a juicio de un observador razonable.

3. Los conflictos de intereses y el incumplimiento de los requisitos de independencia e imparcialidad, ya sean reales o aparentes, pueden ser consecuencia de diversos factores, como la nacionalidad del miembro o su lugar de residencia, su empleo actual o anterior, la pertenencia o afiliación a una organización o las relaciones familiares o sociales. Asimismo, este tipo de conflictos puede surgir en relación con los intereses de un Estado del que el miembro es nacional o en el que este tiene su residencia. Por tanto, no se considerará que los miembros de órganos creados en virtud de tratados tengan conflictos de intereses, reales o aparentes, como consecuencia de su raza, etnia, religión, género, discapacidad, color, ascendencia o cualquier otro motivo de discriminación tal como se define en los principales tratados internacionales de derechos humanos.

4. Los miembros de los órganos creados en virtud de tratados se comprometerán a respetar los principios de independencia e imparcialidad cuando realicen la declaración solemne que corresponda conforme al tratado pertinente.

5. El principio de independencia requiere que los miembros no puedan ser cesados durante el desempeño de su mandato, excepto en la medida en que el tratado en cuestión lo disponga. Los miembros no podrán estar sometidos a ningún tipo de dirección o influencia ni a presiones del Estado del que sean nacionales ni de ningún otro Estado o de sus organismos, y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de nadie en relación con el desempeño de sus funciones. Por consiguiente, los miembros serán responsables únicamente ante su propia conciencia y ante el órgano pertinente y no ante su Estado o cualquier otro Estado.

6. Habida cuenta de que cada órgano solo puede estar integrado por miembros de un reducido número de Estados partes, es importante que la elección de uno de sus nacionales como miembro del órgano de que se trate no derive, ni pueda considerarse que deriva, en un trato más favorable para el Estado o los Estados, en su caso, de que ese miembro sea nacional. A este respecto, los miembros que tengan múltiples nacionalidades comunicarán, por iniciativa propia, dicha circunstancia al presidente y la secretaría del órgano en cuestión. Los miembros que tengan múltiples nacionalidades no participarán en el examen de informes o denuncias individuales ni formarán parte de visitas o investigaciones que tengan que ver con cualquiera de los Estados de los que sean nacionales.

7. En relación con los trabajos de su respectivo órgano, todos los miembros deberán evitar cualquier tipo de acción que pueda conducir, o que un observador razonable pueda interpretar en el sentido de que conduce, a

una desigualdad de trato entre Estados. En particular, los miembros deberán evitar toda acción que pueda dar la impresión de que su propio Estado o cualquier otro recibe un trato más o menos favorable que el dispensado a otros Estados.

### III. Aplicación de los principios generales<sup>1</sup>

#### A. *Participación en el examen de informes de los Estados partes y otros procedimientos relacionados con informes*

8. En el examen del informe de un Estado parte por el órgano creado en virtud del tratado o por cualquiera de sus órganos subsidiarios no participará ni influirá en modo alguno ningún miembro que pueda tener un conflicto de intereses en relación con ese Estado parte, según la interpretación de un observador razonable. El mismo principio se aplicará a cualesquiera otros procedimientos, como los de seguimiento, alerta temprana o medidas urgentes, que se sigan ante el órgano y no se mencionen específicamente en las presentes directrices.

9. En caso de conflicto de intereses real o aparente en relación con un Estado parte, el miembro de que se trate:

- a) No participará ni influirá en modo alguno en la preparación, el desarrollo o el resultado de los diálogos, debates o cualesquiera otras reuniones públicas del órgano, aunque podrá estar presente como observador;
- b) No estará presente durante las consultas, exposiciones informativas o reuniones que no tengan carácter público y se centren en un país concreto que su órgano mantenga con otras entidades o asociados, como las entidades de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el miembro podrá recibir la documentación pertinente;
- c) No estará presente durante los debates, deliberaciones o cualesquiera otras reuniones no públicas de su órgano, como las que se dediquen a la preparación, redacción, discusión y aprobación de observaciones finales o cualquier otro documento relacionado con dicho órgano.

#### B. *Participación en el examen de comunicaciones*

10. En el examen de una comunicación, tanto en la etapa de admisibilidad como en la de análisis del fondo, no participará, estará presente ni influirá en modo alguno ningún miembro si:

- a) Es nacional del Estado cuyos actos se impugnan en la comunicación o tiene cualquier conflicto de intereses personal o profesional en el asunto, o si existe cualquier otro conflicto de intereses real o aparente;
- b) Ha participado en calidad distinta de la de miembro de su órgano en la adopción de cualquier decisión relativa al asunto a que se refiere la comunicación.

#### C. *Participación en visitas a países e investigaciones*

11. En la preparación, desarrollo o seguimiento de una visita a un país o una investigación o en el examen de los respectivos informes no participará ningún miembro si existe algún conflicto de intereses real o aparente.

---

1 Las secciones A y B sobre la aplicación de los principios generales no se aplican al Subcomité para la Prevención de la Tortura.

## **D. *Relación con los Estados***

12. La independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados se ven comprometidas por su participación en el poder ejecutivo del Estado, dada la naturaleza política de ese vínculo. Por consiguiente, los miembros de dichos órganos evitarán desempeñar cualquier función o actividad que sea, o que un observador razonable pueda interpretar en el sentido de que es, incompatible con las obligaciones y responsabilidades que les incumben como expertos independientes con arreglo a los tratados pertinentes.

13. Cuando actúen como consultores o asesores de cualquier Estado en relación con el proceso de presentación de informes al órgano en el que desempeñan sus funciones o en cualquier otra cuestión que pueda plantearse ante dicho órgano, los miembros de órganos creados en virtud de tratados tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que no existan situaciones de conflicto de intereses o que un observador razonable pueda interpretar como tales.

## **E. *Otras situaciones que pueden dar a posibles casos de conflicto de intereses***

14. Quienes ejerzan o asuman puestos con capacidad decisoria en cualquier organización o entidad que puedan dar lugar a un conflicto de intereses real o aparente con las responsabilidades inherentes al mandato de miembro de un órgano creado en virtud de un tratado deberán abstenerse, cuando así se les exija, de desempeñar cualquier función o actividad que pueda parecer no inmediatamente compatible con la percepción de independencia e imparcialidad que ha de existir. Entre esas organizaciones o entidades cabe mencionar empresas o entidades privadas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas u organizaciones relacionadas con los Estados.

## **F. *Participación en otras actividades de derechos humanos***

15. Cuando los miembros de los órganos creados en virtud de tratados participen en otras actividades de organizaciones intergubernamentales en materia de derechos humanos, como reuniones, cursos de formación y seminarios, habrán de aclarar que expresan sus opiniones y no las del órgano en cuestión, a no ser que los miembros hayan recibido un mandato expreso de este último en tal sentido. Lo mismo se aplicará a las reuniones organizadas por Estados, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos.

## **G. *Rendición de cuentas***

16. La responsabilidad primordial del cumplimiento de las presentes directrices recae individualmente en cada miembro de los órganos creados en virtud de tratados y en su propia conciencia. Si, por cualquier motivo, un miembro considera que puede verse afectado por un conflicto de intereses deberá comunicarlo cuanto antes al presidente del órgano de que se trate. Asimismo, de ser necesario, el presidente del órgano en cuestión tiene la obligación de recordar a los miembros individuales el contenido de las directrices si estima que la situación lo requiere. En última instancia, el comité pertinente en su conjunto deberá tomar las medidas que considere necesarias para salvaguardar las exigencias de independencia e imparcialidad de sus miembros.



Documento de Coyuntura N°10

**PROCESO DE SELECCIÓN  
DE INTEGRANTES DE LA COMISIÓN  
Y LA CORTE INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS:  
Reflexiones hacia una reforma**