

Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Análisis jurídico sobre las propuestas de enmienda a los instrumentos interamericanos de derechos humanos en el marco del proceso de “Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”

Este documento ha sido debatido y acordado por un grupo de juristas y académicos de distintas Universidades de la región con el ánimo de contribuir desde el punto de vista técnico del derecho internacional al proceso de discusión adelantado en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA). La lista de juristas que acordaron este documento, así como su afiliación académica, se encuentra al final del documento.

Marzo de 2013

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	4
1. Planteamiento del problema	5
2. El debate sobre la naturaleza y alcance del Estatuto en la Conferencia Especializada de Derechos Humanos de 1969	6
3. La práctica de reformas al Estatuto con posterioridad a la entrada en vigencia de la Convención American confirma la corrección de la interpretación sistemática de los artículos 22 y 39	11
4. El artículo 39 de la Convención Americana consagra una garantía de preservación del sistema de protección de derechos humanos frente a mayorías coyunturales	13
5. La naturaleza de las reformas al Estatuto también están limitadas por el objeto y fin de este instrumento a la luz de la Convención Americana.....	18
Conclusiones	22

Resumen Ejecutivo

Actualmente el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) debate una serie de propuestas de reforma a las competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En este documento se analiza cuál es el foro más apropiado, el procedimiento adecuado y el órgano competente para tomar dichas determinaciones. Particularmente, se analiza la tesis que sostiene que la Asamblea General de la OEA tiene competencia plena para reformar el Estatuto actual de la CIDH sin su participación o incluso en contradicción con esta.

El presente documento controvierte esta tesis a partir de un análisis jurídico exhaustivo de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Estatuto actual de la CIDH. Recurriendo a distintos elementos hermenéuticos generales como el análisis literal, teleológico e histórico de los instrumentos mencionados, el documento concluye que una reforma al Estatuto solo puede ser adelantada tras la iniciativa de la CIDH, como requisito previo para ser debatida y decidida por los Estados miembros en el seno de la Asamblea General de la OEA.

A la misma conclusión llega el documento tras analizar la cuestión aplicando las reglas generales de interpretación del derecho internacional establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en particular la regla de la interpretación conforme al objeto y fin del tratado. A su vez, el texto confirma esta interpretación acudiendo al estudio de los debates realizados en la Conferencia Interamericana Especializada de derechos Humanos de 1969 y a la práctica que hasta la fecha se ha seguido respecto de las reformas al Estatuto vigente.

Introducción

1. En el actual proceso de reflexión sobre las competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como del alcance de los mecanismos a través de los cuales las desarrolla, los Estados de la región han presentado una serie de propuestas de reforma¹. Además de la pertinencia de estas propuestas para el real fortalecimiento del sistema interamericano, actualmente se discute la forma en la cual estas u otras propuestas de reforma podrían ser adoptadas y cuál es el foro apropiado o el órgano competente para tomar esas determinaciones.

2. Algunos Estados han sugerido que para implementar estas propuestas (que inicialmente fueron formuladas como “recomendaciones” a la CIDH) es necesario iniciar un proceso de reforma al Estatuto de este órgano. También se ha sugerido que, por ser de competencia de los Estados, esta reforma puede ser llevada a cabo sin participación de la CIDH. En este documento analizamos el sustento jurídico de estas tesis y concluimos que ninguna de ellas es jurídicamente adecuada. Tanto una interpretación sistemática como finalista de los instrumentos que regulan el sistema interamericano de derechos humanos demuestra, en primer lugar, que el Estatuto de la CIDH no puede ser modificado sin que su propuesta de reforma tenga iniciativa en la propia Comisión Interamericana; y, en segundo lugar, que las actuales propuestas de reforma de las competencias de la CIDH no pueden ser tramitadas a partir de una reforma al Estatuto pues son otros instrumentos del sistema (como la Convención Americana y el Reglamento de la CIDH) los instrumentos normativos apropiados para definir esta regulación.

3. Para realizar este análisis dividimos este memorial jurídico en cinco partes. En la primera presentamos una breve descripción del problema jurídico a analizar. En la segunda acudimos a una reconstrucción histórica de los instrumentos interamericanos que fundamentan las competencias de la CIDH para determinar la naturaleza y alcance del Estatuto de este órgano. En la tercera presentamos un

¹ Para un panorama global de estas propuestas puede consultarse: OEA. Consejo Permanente. *Grupo de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos*. Informe del 25 de enero de 2012 (CP/doc.4675/12); OEA. Comité Jurídico Interamericano, “*Informe del Comité Jurídico Interamericano: Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*” (CJI/doc.400/12 rev.3) marzo de 2012, resolución CJI/RES.192 (LXXX-O/12); CIDH. *Documento de posición sobre el proceso de fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 8 de abril de 2012; OEA. *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del Comité Jurídico Interamericano*. OEA/Ser.G. CP/doc.4711/12. 21 mayo 2012; OEA. Asamblea General. AG/RES. 2761 (XLII-O/12) *Seguimiento de las recomendaciones del “informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”*. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012.

balance de la práctica de los Estados de la región frente a la interpretación de las normas analizadas. En la cuarta parte hacemos un análisis teleológico de las normas para determinar la línea de interpretación que mejor se ajusta al objeto y fin de los instrumentos normativos estudiados. En la quinta sección presentamos algunas consideraciones sobre la función del Estatuto de la CIDH dentro del *corpus iuris* interamericano y damos las razones por las cuales debe concluirse que la reforma estatutaria no es la vía jurídica más adecuada para la adopción de las decisiones relativas a las recomendaciones hechas por los Estados a la CIDH. Finalmente, el texto cierra con unas conclusiones generales.

1. Planteamiento del problema

4. La CIDH está regida por cuatro instrumentos internacionales distintos: la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estatuto de la CIDH, y su Reglamento. Cada uno de estos instrumentos tiene un valor jurídico distinto y cumple una función específica de regulación. Igualmente, su origen y su posibilidad de reforma tienen fuente y caminos distintos.

5. El artículo 39 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que “*La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento*”. Por su parte, el artículo 22 del Estatuto de la CIDH² establece “*1. El presente Estatuto podrá ser modificado por la Asamblea General. 2. La Comisión formulará y adoptará su propio Reglamento de acuerdo con el presente Estatuto*”.

6. A partir de la lectura de estas normas, algunos Estados han sostenido que la Asamblea General tiene competencia para reformar el Estatuto actual de la CIDH, de manera autónoma y sin la necesidad de la participación de la CIDH. Esta interpretación asume que el mandato de la Convención Americana dirigido a la CIDH era presentar a consideración de la Asamblea General el proyecto del primer Estatuto y que, de ahí en adelante, la Asamblea General sería autónoma para introducir las modificaciones que estime pertinentes, conforme a lo que dispone el artículo 22 del Estatuto vigente.

7. Esta posición, sin embargo, debe ser descartada, pues una interpretación sistemática e integradora demuestra que para favorecer el efecto útil de las disposiciones enunciadas, debe entenderse que el procedimiento señalado por el artículo 39 de la Convención Americana es aplicable tanto para el primer proyecto de Estatuto redactado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Convención Americana como para futuras reformas. Además, desde el punto de vista literal, si la

² Aprobado mediante la Resolución N° 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979.

intención hubiera sido que únicamente el primer Estatuto debiera ser presentado por la CIDH pero las reformas ulteriores a dicho Estatuto pudieran ser hechas autónomamente por la Asamblea General, sin participación de la Comisión IDH, el artículo 39 de la Convención Americana habría hecho tal distinción. Pero no lo hizo, por lo cual debe entenderse que estableció un procedimiento general para la adopción del primer Estatuto pos convencional y sus reformas ulteriores, según el cual, en todos los casos, la CIDH goza de la iniciativa para preparar el texto y luego someterlo a la aprobación de la Asamblea General.

8. A la misma conclusión se llega si se analiza la cuestión aplicando las reglas generales de interpretación del derecho internacional establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en particular la regla de la interpretación conforme al objeto y fin del tratado, como se verá ulteriormente. A su vez, esta interpretación se constata si se acude al estudio de los debates realizados en la Conferencia Interamericana Especializada de derechos Humanos de 1969 y si se estudia la práctica que hasta la fecha se ha seguido respecto de las reformas al Estatuto vigente.

2. El debate sobre la naturaleza y alcance del Estatuto en la Conferencia Especializada de Derechos Humanos de 1969

9. La CIDH fue creada mediante una resolución emanada de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en 1959, en la cual se reglamentaba muy poco esta nueva institución. Para precisar sus competencias, se utilizó entonces la figura del Estatuto, que fue una norma aprobada en ese entonces por el Consejo de la Organización (hoy Asamblea General) mediante una resolución. El Estatuto no tiene, pues, el carácter de tratado internacional.

10. El proyecto de primer Estatuto de la CIDH, preparado en 1959, indicaba: “[e]l presente Estatuto podrá ser modificado por el Consejo de la Organización de Estados Americanos, en consulta con la Comisión o a iniciativa de esta última”³. Sin embargo, este texto fue modificado con base en comentarios escritos remitidos por los Estados a la Comisión Especial conformada por el Consejo para redactar el Estatuto. En el segundo proyecto de Estatuto se eliminó la segunda parte de la frase citada arriba⁴. En la votación del Estatuto, el artículo 16 indicó: “El presente Estatuto podrá ser modificado por el Consejo”⁵.

³ Consejo de la Organización de Estados Americanos, Acta de la Sesión Ordinaria de 29 de octubre de 1959, C-a-348 (Artículo 26 del Proyecto de Estatuto).

⁴ Informe de la Comisión Especial del Consejo Designada para Estudiar la Resolución VIII (Parte II) de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros Exteriores, Consejo de la Organización de Estados Americanos, Acta de la Sesión Ordinaria de 16 de marzo de 1960, C-a-363, página 63.

⁵ Consejo de la OEA, Acta de la Sesión Ordinaria de 25 de mayo de 1960, OEA/Ser.G/II C-a-371. El texto del artículo 16 fue aprobado con 20 votos a favor y 1 en contra. Estatuto de la Comisión Interamericana

11. A partir de esta cláusula se podría argumentar que desde entonces la voluntad de los Estados fue tener control absoluto sobre el Estatuto y, por este medio, de las competencias de la CIDH. Sin embargo, esta interpretación no resulta razonable por dos razones. En primer lugar, la redacción original del artículo 16 refleja el estatus original de la CIDH como órgano dependiente del Consejo Permanente⁶. Situación que fue modificada con la inclusión de la CIDH en la Carta de la OEA y posteriormente con la redacción de la Convención Americana de Derechos Humanos. En segundo lugar, es fundamental resaltar que en aquel entonces, precisamente por el desarrollo normativo que se planeaba para el sistema, los Estados consideraban que el Estatuto de la CIDH tendría carácter provisional hasta la entrada en vigor de la Convención Americana⁷.

12. Así, con la reforma de la Carta de la OEA ocurrida en 1967, la Asamblea General se convirtió en el órgano supremo de la OEA con competencia para “determinar la estructura y funciones de sus órganos”⁸. Dicha reforma otorgó a la CIDH el estatus de órgano principal de la OEA y dispuso que “[u]na convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión”⁹. Probablemente por esta razón, los primeros proyectos de Convención Americana no incluían referencias a un Estatuto de la Comisión, e identificaban al Reglamento como el instrumento que establecería el ejercicio de sus funciones¹⁰.

13. Durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969 en San José, Costa Rica, los Estados designaron un grupo de trabajo para redactar el texto de los artículos que establecerían la estructura, competencia y procedimiento de la CIDH¹¹. El texto del (hoy) artículo 39 de la Convención Americana propuesto por el citado grupo de trabajo fue aprobado por los Estados.

de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo en sus sesiones de 25 de mayo y 8 de junio de 1960. DOC/OEA/Ser./IV/I-1 (26 de septiembre de 1960).

⁶ La Declaración de Santiago de Chile, adoptada en 1959 con motivo de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, dispuso que la CIDH “será organizada por el mismo Consejo [de la Organización de los Estados Americanos] y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale”. Ver Acta Final, 12 al 18 de agosto de 1959, Doc. OEA/Ser.C/II.5.

⁷ Ver, por ejemplo, Observaciones del representante de Ecuador, Consejo de la Organización de Estados Americanos, Acta de la Sesión Ordinaria de 11 de mayo de 1960, C-a-370, página 20; Perú, Consejo de la Organización de Estados Americanos, Acta de la Sesión Ordinaria de 25 de mayo de 1960, OEA/Ser.G/II C-a-371, página 25.

⁸ Protocolo de Buenos Aires, adoptada por la Tercera Conferencia Especial Interamericana, 27 de febrero de 1967, OAS Treaty Series No. 1-A, Artículo 52.

⁹ Protocolo de Buenos Aires, Artículo 112.

¹⁰ Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, preparado por el Consejo Interamericano de Juristas en su Cuarta Reunión en Santiago, Chile, OEA/Ser.E/XIII.1/ Doc. 7 (5 de noviembre de 1959, artículos 47 y 81; Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, preparado por el Gobierno de Chile, OEA/Ser. E/XIII.1/Doc. 35 (30 de septiembre de 1965), artículos 45 y 73; Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, preparado por el Gobierno de Uruguay, OEA/Ser. E/XIII.1/Doc. 49 (18 de noviembre de 1965), artículo 52.

¹¹ Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Actas y Documentos, OEA/Ser.K/XVI/1.2 Doc. 12, 22 de septiembre de 1969. Según el artículo 32 del

14. En el curso del debate previo a su aprobación, el delegado de Costa Rica indicó que “si a la Asamblea General de la Organización le corresponde aprobar el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, podría ocurrir que la Asamblea introdujera en el mismo disposiciones que modificaran de manera sustantiva las funciones y atribuciones de la entidad”. Para evitar esta contingencia propuso introducir el término ‘administrativo’ después de ‘estatuto’, o si no, introducir la palabra ‘ratificación’, en vez de ‘aprobación’, en el propio texto”. El delegado de Chile respondió que la redacción estaba inspirada en lenguaje similar al contenido en el Protocolo de Buenos Aires con respecto a los Estatutos del Comité Jurídico Interamericano y de los Consejos¹². El delegado de Costa Rica ofreció votar a favor del artículo si se dejaba constancia en el acta, la cual quedó redactada de la manera siguiente:

Que se tenga como una declaración de esta Comisión y eventualmente de la Conferencia, que el estatuto de que habla el Artículo 6 [del proyecto del Grupo de Trabajo] no contendrá, en lo pertinente a estructura y funciones de la Comisión de Derechos Humanos, otras disposiciones que no sean sino las complementarias¹³.

15. El texto final aprobado y vigente del artículo 39 de la Convención Americana establece: “La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General y dictará su propio Reglamento”. Siguiendo este mandato, la CIDH presentó una reforma al Estatuto entonces vigente. El artículo 22 del nuevo Estatuto, mantuvo su redacción anterior (es decir, la redacción propia del Estatuto de 1966), según la cual el Estatuto podía ser modificado por la Asamblea General.

16. Esta reiteración, no obstante, no puede ser tomada como un indicativo de que el artículo 22 faculta a los Estados para reformar el Estatuto sin intervención de la CIDH, por las siguientes razones: en primer lugar, al entrar en vigor la Convención

anteproyecto de Convención sometido a la Conferencia: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada por la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, continuará con la estructura, organización y funciones que le fueron conferidas por el Estatuto aprobado por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, el cual fue reconocido y ampliado por la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, y tendrá, además, las facultades que a continuación se le atribuyen para realizar los fines de esta Convención”. La Comisión consideraba repetitivo reproducir el texto del Estatuto en la Convención; sin embargo, los Estados citaron el artículo 112 del Protocolo de Buenos Aires como base para consagrar la estructura y las funciones de la CIDH en la Convención. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Acta de la Primera Sesión de la Comisión II, OEA/Ser.K/XVI/1.2 Doc. 39, 11 de noviembre de 1969.

¹² Según el artículo 77 del Protocolo de Buenos Aires (artículo 79 de la Carta de la OEA), “Cada Consejo redactará su estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General y aprobará su reglamento y los de sus órganos subsidiarios, organismos y comisiones.” Asimismo, el artículo 110 del Protocolo (104 de la Carta) establece, “El Comité Jurídico Interamericano redactará su estatuto, el cual será sometido a la aprobación de la Asamblea General. El Comité adoptará su propio reglamento.” Nótese que ninguna de estas disposiciones restringe la facultad de iniciativa de los órganos al primer estatuto.

¹³ Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Acta Final, OEA/Ser.K/XVI/1.2 Doc. 70 rev. 1, 22 de noviembre de 1969, Resolución II.

Americana se debe recurrir a una lectura sistemática de los artículos 39 de la Convención y 22 del Estatuto vigente. De lo contrario, una resolución de la Asamblea (el Estatuto) tendría prevalencia práctica sobre el tratado (la Convención Americana). En ese sentido, haciendo una interpretación sistemática, y en virtud del principio hermenéutico del efecto útil, según el cual se debe preferir aquella interpretación que confiere eficacia normativa a todas las cláusulas de un texto normativo, es dado concluir que el Estatuto puede ser modificado por la Asamblea solamente a iniciativa de la propia CIDH, al menos en cuanto corresponde a los Estados parte de la Convención Americana. Una conclusión contraria dejaría sin efecto el texto de la Convención.

17. De hecho, el propio texto del Estatuto reconoce que la reforma que entró en vigor con posterioridad a la entrada en vigencia de la Convención Americana no era ese primer Estatuto frente al cual la CIDH tendría supuestamente la facultad de tomar la iniciativa, sino que era una modificación al Estatuto original. Así, el artículo 24 del Estatuto reitera la potestad convencional de la CIDH para establecer su propio Reglamento y, para efectos de los Estados no partes de aquella, el Estatuto señala que la CIDH deberá tener en cuenta: "las normas pertinentes establecidas en el Estatuto de la Comisión aprobado por el Consejo de la Organización en las resoluciones aprobadas el 25 de mayo y el 8 de junio de 1960, con las modificaciones y enmiendas introducidas por la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria y por el Consejo de la Organización en la sesión celebrada el 24 de abril de 1968 y tomando en consideración la Resolución CP/RES. 253 (343/78) "Transición entre la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos", adoptada por el Consejo Permanente de la Organización el 20 de septiembre de 1978".

18. Es decir, el Estatuto redactado por los Estados con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención Americana reconoce que tal instrumento es una reforma al Estatuto original. Con base en este reconocimiento expreso, no tiene sentido sostener que el artículo 39 solo faculta a la CIDH para intervenir en el estatuto original, pues este habría sido adoptado decenios antes de la expedición de la Convención Americana. Una interpretación en tal sentido dejaría sin utilidad lo dispuesto en el artículo 39 convencional y, por tanto, no se atiene al principio de interpretación del efecto útil del tratado. Para que lo dispuesto en el artículo 39 tenga sentido práctico, debe interpretarse que la iniciativa de la CIDH para el inicio de la modificación de su Estatuto se aplica a todos los casos de reforma. Por lo tanto, habiendo sido establecido el estatuto original en 1960, cualquier modificación posterior será entendida como una reforma.

19. Esta intención se reitera al comparar los términos utilizados por el artículo 60 de la Convención para referirse al procedimiento para la adopción del Estatuto de la Corte Interamericana. Cabe anotar que dicho artículo fue aprobado sin discusión

durante la Conferencia Especializada¹⁴. Con ello se hace evidente que los Estados convencionalmente establecieron un proceso complejo de adopción del Estatuto en el cual se llama a intervenir a distintos órganos, lo cual es común para evitar que por vía de reforma de una norma de inferior jerarquía se deje sin efecto una disposición consignada en una norma de rango superior¹⁵.

20. En segundo lugar, las dos normas deben ser interpretadas teniendo en cuenta el rol que juega cada uno de los instrumentos interamericanos en la actualidad. En especial, deben ser interpretadas teniendo en cuenta las características especiales que tiene el Estatuto dentro del *corpus iuris* interamericano. En efecto, en el Acta Final de la Conferencia Especializada, los Estados recomendaron a la Asamblea General que el Estatuto estableciera “la competencia y procedimiento de la Comisión respecto de los Estados Miembros que todavía no sean Partes en la Convención”¹⁶. Esto se debió a que si bien se entendía que las competencias de la CIDH eran claras para los Estados parte de la Convención, un instrumento debía crear criterios similares para la actuación de la CIDH respecto de aquellos que no hubieran ratificado tal instrumento. En vista de que 11 Estados de la región actualmente no son parte de la Convención Americana, el Estatuto crea un sistema dual de obligaciones; aquellas dirigidas a los Estados miembros de la Convención Americana (que prácticamente reproducen el texto de la Convención) y aquellas dirigidas a los Estados que no son miembros de la Convención¹⁷.

21. En ese sentido, desde una perspectiva sistemática, podría sostenerse que el Estatuto de la CIDH existe hoy principalmente porque no todos los Estados miembros de la OEA que participaron en su creación llegaron a ser parte de la Convención Americana. En los otros dos sistemas regionales de derechos humanos (europeo y africano), los órganos son regidos únicamente por una Convención y un Reglamento. En consecuencia, una de las funciones principales del Estatuto actualmente es definir la estructura, competencia y procedimiento de la CIDH con respecto a Estados que no son partes de la Convención. Esta función se deriva de la propia Carta de la OEA que reconoce a la Comisión como uno de sus órganos principales y que delega a la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecer su estructura. Por tal motivo, todos los Estados que ratificaron la Carta de la OEA tienen el deber de convenir un Estatuto que busque armonizar las obligaciones que se derivan de la Carta con la estructura propuesta por la Convención Americana.

¹⁴ Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Acta de la Primera Sesión de la Comisión II, OEA/Ser.K/XVI/1.2 Doc. 85, 22 de noviembre de 1969.

¹⁵ Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, artículo 31.

¹⁶ Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Acta Final, OEA/Ser.K/XVI/1.2 Doc. 70 rev. 1, 22 de noviembre de 1969, Resolución II.

¹⁷ No obstante, el Estatuto de la Corte consagró términos amplios para la reforma del Estatuto: “[e]l presente Estatuto podrá ser modificado por la Asamblea General de la OEA, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la propia Corte”. Esta formulación evidentemente es contraria a lo estipulado por la Convención, y por tanto debe reputarse como inválida. Sin embargo, dado que no existe un control automático de legalidad de estas normas, dicho artículo ha permanecido con este lenguaje contrario al Tratado que da lugar a la adopción del Estatuto. Ver, Estatuto de la CIDH, artículos 1(2), 18-20.

22. A su vez, esta línea argumentativa se reitera si se acude a la propia Carta de la OEA, la cual declara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos. No hay duda de que la autonomía de este órgano guarda relación con su poder de iniciativa en todo aquello que concierne al ejercicio de sus funciones y atribuciones, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los instrumentos pertinentes. Y una de las principales manifestaciones de ese poder de iniciativa es la referida a la reforma del Estatuto de que se trata. En este sentido, va de suyo que no podría proclamarse autónomo un órgano que sólo estuviera capacitado para elaborar su Estatuto original, careciendo de toda potestad con respecto a cualquier futura modificación de ese instrumento. Por cierto, no se postula una autonomía plena, pues a la Asamblea General le compete aprobar la reforma.

3. La práctica de reformas al Estatuto con posterioridad a la entrada en vigencia de la Convención American confirma la corrección de la interpretación sistemática de los artículos 22 y 39

23. En todo caso, podría argumentarse que esta interpretación no es evidente y que, por ello, la práctica de los Estados ha preferido la interpretación aislada del artículo 22 del Estatuto. Sin embargo, esta afirmación carece de sustento empírico. Un estudio de la práctica estatal demuestra que la interpretación sistemática que se propone en este documento, es la que se ha impuesto invariablemente en la práctica de los Estados de la región a partir de la expedición de la Convención Americana.

24. En efecto, el Estatuto original de la CIDH, aprobado en 1960, ha sido modificado en cuatro ocasiones. La primera reforma al Estatuto se produjo antes de entrar en vigor la Convención Americana. En 1962, la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores recomendó al Consejo Permanente modificar el Estatuto “a fin de ampliar y fortalecer [las] atribuciones y facultades [de la CIDH]”¹⁸. Con base en ello, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria resolvió que “El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quedará modificado de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución”¹⁹. En consecuencia, en 1966, la CIDH implementó las ideas generales contenidas en las resoluciones mencionadas en el texto de los artículos 7, 9, y 14 de su Estatuto y efectuó las modificaciones mediante una resolución²⁰.

¹⁸ Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962, Doc. OEA/Ser.C/II.8, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>

¹⁹ Resolución XXII, Ampliación de las Facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, adoptada por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Rio de Janeiro, Brasil, 1965, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/76sp/seccion1.htm#2>

²⁰ Ver, CIDH, Resolución sobre Incorporación al Estatuto de la Comisión de la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana, contenida en CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante el 13º periodo de sesiones del 18 a 28 de abril de 1966, OEA/Ser.L/V/II.14, doc. 35, 30 de junio de

25. Con la entrada en vigor de la Convención Americana, el 18 de julio de 1978 (y con ella el artículo 39 arriba citado), se designó un grupo de trabajo para estudiar los proyectos de Estatutos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con base en el proyecto de la CIDH y en un estudio que dicho grupo realizó sobre tal proyecto, la Asamblea General aprobó el nuevo Estatuto el 31 de octubre de 1979²¹.

26. A su vez, en desarrollo del proceso iniciado por la propia Comisión, la misma resolución que aprobó la reforma al Estatuto encargó al Consejo Permanente “que a la brevedad posible [hiciera] un estudio de las normas y procedimientos sobre incompatibilidades que deberían incorporarse al artículo 8 del Estatuto aprobado por la Asamblea General, y lo somet[iera] a su décimo periodo ordinario de sesiones, a fin de adoptar la decisión correspondiente”. En consecuencia, las modificaciones a los artículos 6 y 8 del Estatuto (que trataban de los términos de los Comisionados y la incompatibilidad de su papel con otros cargos) fueron realizadas el año siguiente por la Asamblea General con base en informes preparados por el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos y la Secretaría para Asuntos Legales²².

27. Así, tras la entrada de la Convención Americana no se ha presentado ninguna reforma al Estatuto sin que haya sido de iniciativa de la Comisión Interamericana. De hecho, la última modificación del Estatuto tuvo lugar en 1991, cuando la CIDH sometió una solicitud de reforma al artículo 4(1) a la Asamblea General a través del Secretario General²³. La solicitud fue redactada de la siguiente manera: “Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 22 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de someter por su digno medio a la Asamblea General, un proyecto de modificación al artículo 4.1 del Estatuto de la Comisión”²⁴. En su siguiente periodo de sesiones, la Asamblea General aprobó la reforma propuesta por la CIDH²⁵.

1966, págs. 26-28. El artículo 9 vigente en ese momento es una versión del actual artículo 22 del Estatuto.

²¹ Ver AG/RES 447 (IX-0/79), 31 de octubre de 1979, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03793S01.PDF>

²² AG/RES. 508 (X-0/80), 27 de noviembre de 1980, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03794S01.PDF>; Ver también OEA/Ser.G CP/RES320 (442/80), 14 de noviembre de 1980.

²³ La versión anterior disponía “Por lo menos seis meses antes de que termine el mandato para el cual fueron elegidos los miembros de la Comisión, el Secretario General pedirá por escrito a cada Estado miembro de la Organización que presente sus candidatos dentro de un plazo de 90 días”. Según la nueva versión, “Seis meses antes de la celebración del periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA previo a la terminación del mandato para el cual fueron elegidos los miembros de la Comisión, el Secretario General pedirá por escrito a cada Estado miembro de la Organización que presente sus candidatos dentro de un plazo de noventa días”.

²⁴ Comunicación al Secretario General por parte de Leo Valladares Lanza, Presidente de la CIDH, 5 de octubre de 1990, AG/doc.2680/91.

²⁵ AG/RES 1098 (XXI-0/91), 7 de junio de 1991, disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03805S01.PDF>

28. Así las cosas, las normas y prácticas referidas indican que las reformas al Estatuto de la CIDH son un proceso en que participan tanto la CIDH como los Estados Miembros de la OEA. Conforme a la práctica, la CIDH mantiene su capacidad de iniciativa para iniciar el proceso y lo somete a aprobación de la Asamblea General, atendiendo lo dispuesto por el artículo 22 del Estatuto y el 39 de la Convención Americana.

4. El artículo 39 de la Convención Americana consagra una garantía de preservación del sistema de protección de derechos humanos frente a mayorías coyunturales

29. Un reparo adicional que podría presentarse a la interpretación defendida en este documento es el siguiente: una interpretación que limite las facultades de reforma de las normas internacionales por parte de los Estados contratantes es nula, pues vulneraría el principio internacional del consentimiento para obligarse. En tal sentido, los Estados serían autónomos para reformar de manera libre e irrestricta las normas que éstos dictan.

30. Este argumento se basa en un principio consolidado en derecho internacional relativo al consentimiento del Estado, pero que merece ser ponderado y estudiado bajo las consideraciones concretas del caso. En primer lugar, el derecho internacional establece limitaciones a este principio y, por tanto, entre otras cosas, regula tanto de manera consuetudinaria como convencional, las formas en las cuales los Estados consienten la adopción de normas de derecho internacional, así como las formas a través de las cuales estas pueden ser modificadas. Para estos efectos, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 recopila las reglas consuetudinarias a través de las cuales los Estados han regulado estos principios.

31. Precisamente, una de las reglas básicas de interpretación de las normas de derecho internacional es la contenida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que dispone que las normas convencionales deberán interpretarse “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Según la doctrina especializada, de esta norma se desprenden cuatro principios de interpretación fundamentales: a) el principio de buena fe; b) el principio del sentido corriente de los términos; c) el principio del contexto; y d) el principio de la conformidad con el objeto y fin del tratado²⁶.

32. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete legítimo del *corpus iuris* interamericano en derechos humanos, se ha referido en distintas oportunidades al objeto y fin de los instrumentos interamericanos de protección de derechos,

²⁶ Moyano Bonilla César: “La interpretación de los tratados internacionales según la Convención de Viena de 1969”, *Revista Integración Latinoamericana*, octubre de 1985.

especialmente de la Convención Americana²⁷. En su jurisprudencia constante, la Corte ha señalado que “[e]l objeto y fin de la Convención Americana es la protección de los derechos humanos, por lo que la Corte, siempre que requiera interpretarla debe hacerlo en el sentido de que el régimen de protección de derechos humanos adquiera todo su efecto útil”. Con base en ello, la interpretación de la Convención Americana y demás instrumentos del sistema debe tomar en consideración que su finalidad es promover el fortalecimiento de los derechos humanos, pues son la base fundamental del sistema y el fin máximo al que debe aspirar.

33. Asimismo, en diferentes oportunidades la Corte ha sostenido que el anterior objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es amparar los derechos humanos de las personas frente a eventuales violaciones por parte de los Estados, tiene una obvia consecuencia: el sistema goza de unas características especiales que lo protegen de eventuales decisiones que procedan de los Estados con el objeto de atentar contra la naturaleza del tratado.

34. Así las cosas, los tratados sobre derechos humanos, especialmente la Convención Americana, gozan de unas características propias que las alejan del poder político de los Estados. Es decir, como ha señalado la Corte Interamericana, con base en el principio de *pacta sunt servanda*, los Estados asumen unos compromisos al ratificar estos instrumentos y, en consecuencia, aceptan unos límites que están definidos por la misma naturaleza del objeto y fin de los tratados sobre derechos humanos²⁸.

²⁷ Véase, entre otros, Corte IDH. Corte IDH. “Otros Tratados” *Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párrs. 43 ss.; *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75), Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párrs. 19 ss.; *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrs. 47 ss.; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrs. 20 ss.; *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 29 ss.; *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC- 6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 13 ss.; *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 30; *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 35; *Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 33; *Caso Paniagua Morales y otros, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C No. 23, párr. 40). Sentencia de fondo y reparaciones del caso “comunidad Mayagna (sumo) awas tingni vs Nicaragua” Pág. 32.

²⁸ De acuerdo con la Corte: “la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”. Corte IDH. *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6

35. En efecto, los marcos jurídicos (especialmente los que regulan las instituciones de derechos humanos) tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho constitucional contemporáneo, tienen en común ser instrumentos diseñados para limitar el ejercicio del poder y generar la institucionalidad adecuada para la plena vigencia de los derechos humanos, defensa de las minorías y de valores universalmente compartidos. De hecho, la historia del derecho constitucional contemporáneo ha estado dirigida a encontrar un balance entre las mayorías políticas y el respeto por normas institucionales para que esa voluntad no pierda sus límites. Modernamente el poder de reforma de las mayorías ha sido objeto de reconfiguración. A diferencia de lo que sucedía en otros tiempos, hoy en día las mayorías cuentan con límites jurídicos y políticos que les impide manejar el poder a su antojo. La democracia no es solamente la expresión de una mayoría, sino un régimen basado en el principio de que la mayoría debe procurar satisfacer igualitariamente los intereses y los derechos de todas y todos.

36. En ese sentido, ya no solamente importa el procedimiento para la toma de decisiones, sino que esas decisiones estén acordes con un máximo categórico: los derechos humanos. Así, estos marcos institucionales son diseñados de manera tal que las mayorías transitorias, aun cuando se encuentren dominadas por pasiones o intereses coyunturales, no puedan fácilmente reformar o debilitar las garantías institucionales existentes para la protección de los derechos humanos, tanto a nivel constitucional como en los tratados de derechos humanos. Justamente por esta razón, por ejemplo, para que el debate sea más sosegado, en los procesos legislativos la iniciativa es restringida, el procedimiento legislativo está reglado e incluso en muchos casos, cuando se trata de modificar normas constitucionales o de derechos humanos, se exigen mayorías calificadas. Adicionalmente, el trámite incluye figuras como el voto (o la objeción presidencial) y, finalmente, el control judicial. Cada una de estas garantías se convierte en salvaguardas para evitar que una mayoría simple, sin publicidad, requisitos especiales, ni controles posteriores, pueda destruir las garantías más fundamentales de las sociedades democráticas contemporáneas.

37. Algo similar ocurre con el procedimiento de elaboración de tratados internacionales y su reforma²⁹. Sin embargo, el Estatuto de la CIDH es una norma *sui*

²⁹ Por ejemplo, para el caso de la Convención Americana, este tratado establece en su artículo 76 que las modificaciones a este instrumento pueden iniciarse por parte de la CIDH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o los Estados partes. Una propuesta de enmiendas a la Convención debe ser notificada a la Asamblea General, la cual determina el curso de acción a tomar. Según el artículo 59 de la Carta de la OEA, la Asamblea General usualmente adopta sus decisiones por mayoría absoluta de los representantes de los Estados. En el caso de que la Asamblea General decida seguir adelante con una propuesta de enmienda a la Convención, debe haber un periodo de discusión y negociación, en la cual todos los Estados partes pueden participar (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados artículo 40). Según dispone la misma Convención, “Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados partes en esta Convención. En cuanto al resto de los Estados partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 76(2).).

generis que tiene una única garantía: reserva la iniciativa de cualquier reforma a la propia CIDH. Si no fuera por esta garantía, dado que el Estatuto no requiere ser debatido públicamente, entonces en su discusión solo participarían los representantes de los gobiernos y no de los otros órganos del Estado, no hay trámites especiales, ni mayorías cualificadas y no tiene ningún tipo de control posterior, por lo cual una simple mayoría de 18 gobiernos podría de un plumazo hacer reformas fundamentales del Estatuto que impliquen materialmente incluso una reforma a la propia Convención Americana, sin que jurídicamente existiera forma de ejercer algún control.

38. Así, para evitar que la figura del Estatuto fuera usado de manera inadecuada, la Convención reservó la iniciativa de reforma a la propia CIDH. Ello representa una mínima garantía institucional para evitar que una simple mayoría de Estados pudiera debilitar decisivamente el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Se blinda así, de alguna manera, una posible reforma del Estatuto, al menos respecto de los Estados vinculados a la Convención que uno de sus propósitos fundamentales, conviene recordarlo, es generar una institución de controlar a los propios Estados³⁰.

39. Esta característica esencial del derecho moderno no constituye una alteración de los poderes propios de los Estados o de su soberanía. En el caso del sistema interamericano, por ejemplo, la CIDH está regulada por tratados internacionales que son redactados y ratificados por los Estados, lo cual la sujeta al régimen de derecho internacional. Por ello, los Estados parte de la Carta de la OEA y la Convención Americana que quieran introducir modificaciones en las facultades de la CIDH, deben hacerlo mediante el sistema de reforma de tratados internacionales, previsto en los mismos. Asimismo, los estados postulan y eligen a los comisionados en Asamblea General, así como, la rendición de cuentas de lo actuado por los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en la presentación de los informes presentados anualmente ante la Asamblea General, respetando su autonomía e independencia, más allá del delicado equilibrio que determina la disponibilidad presupuestal.

40. Esta interpretación, a su vez, ha sido compartida por el Secretario General de la OEA, quien se refirió al tema en los siguientes términos:

"Mi propuesta respecto al estatuto tiene que ver con el tema de certeza jurídica. No tiene que ver con arrebatarle a la Comisión nada, pues si ustedes leen el artículo 39 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...] dice "La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General y dictará su propio Reglamento". Y por lo tanto todo lo que yo he dicho – puede ser cuestionado por cierto, puede ser cuestionado ciertamente, lo admito – pero todo lo que yo he dicho es que se vea la posibilidad de que propuesto por

³⁰ Intervención de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, en el Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, llevado a cabo el 30 de mayo de 2012 en la sede de la CIDH. Audio del evento disponible en: <http://www.cidh.org/audiencias/seminarios/5.mp3>

la Comisión la Asamblea General pueda aprobar el Estatuto donde estén las medidas cautelares. Ahora bien si se considera que eso es un riesgo, que eso es terrible, que eso no puede ser, está bien. Pero yo no he pretendido en caso alguno saltarme la CIDH, por el contrario he pretendido hacerlo para evitar una situación en que los Estados acaten menos a la Comisión [...] Mi intención es darle certeza al sistema, en ningún caso debilitarlo [...] Mi informe voy a presentarlo ante la Asamblea y naturalmente voy a dejar algo bien claro y es que quien propone las reformas al Estatuto es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [...]"³¹.

41. La eficacia misma de los derechos humanos depende en buena medida de la permanencia de organismos internacionales fuertes que cuenten con instrumentos sólidos y estables que los protejan y que no se tornen ineficaces. Entre la Comisión y los derechos humanos hay una relación de dependencia. Desnaturalizar y debilitar las herramientas con las que cuenta la CIDH para cumplir su mandato, es casi como admitir que los derechos humanos se quedarán sin instancias en las cuales se pueda reclamar su respeto.

42. Una aplicación concreta de este principio se encuentra al analizar la forma en que funcionan las peticiones individuales consagrado por la Convención Americana. Los peticionarios, en la evolución actual del sistema de protección, sólo pueden tener acceso a la Corte IDH a través de la Comisión -y en el caso de una demanda admitida las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes pueden presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso, según el artículo 23.1 del Reglamento de la Corte IDH-, constituye así una mayor garantía para ellos que sea la propia Comisión quien tenga la iniciativa en materia de reforma del Estatuto. Desde esta perspectiva, la interpretación que promueve el Secretario General es la más compatible con el principio *pro persona*.

43. En este sentido, desde el punto de vista de la interpretación teleológica, que es la propia del buen entendimiento de un tratado, como lo señala la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, la protección de los derechos humanos, que es en último término el objeto y fin de los instrumentos interamericanos de protección de derechos humanos, permite concluir que la interpretación que más se adapta a la protección de ese objeto y fin es aquella a la que llega el Secretario General de la OEA y que se ha defendido a lo largo de este documento, a saber: cualquier reforma del Estatuto de la CIDH, para poder ser aprobada por la Asamblea General, requiere que previamente la propia CIDH haya preparado y presentado una propuesta de reforma.

³¹ Intervención de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, en el Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, llevado a cabo el 30 de mayo de 2012 en la sede de la CIDH. Audio del evento disponible en: <http://www.cidh.org/audiencias/seminarios/5.mp3>

5. La naturaleza de las reformas al Estatuto también están limitadas por el objeto y fin de este instrumento a la luz de la Convención Americana

44. Además de esta limitación procedural, existe una obvia limitación sustancial derivada de la jerarquía normativa y del objeto y fin de los instrumentos interamericanos. En tal sentido, la figura del Estatuto de la CIDH fue adoptada para reglamentar aquellos aspectos institucionales de este órgano que se derivan de dos tratados internacionales: la Carta de la OEA (en relación con los países que no han ratificado los tratados interamericanos de derechos humanos) y la Convención Americana.

45. Por tal motivo, el Estatuto tiene como función la descripción de materias institucionales que permitan a la Comisión cumplir con los mandatos que le han sido otorgados bien sea a través de la Carta de la OEA o de la Convención Americana. En consecuencia, las disposiciones del Estatuto no pueden contrariar la voluntad expresada por los redactores de la Convención Americana. Tampoco le es dable regular materias que se escapan a la función específica que cumple este instrumento.

46. Así, para efectos de la Carta de la OEA, el objeto y fin del Estatuto es sentar las bases institucionales de la CIDH y la descripción genérica de los mecanismos de protección de derechos que este órgano ejercerá con relación a los Estados que no sean parte de la Convención Americana, los cuales deberán ser reglamentados por la propia CIDH a partir de su reglamento. Por su parte, para los Estados parte de la Convención, el objeto y fin del Estatuto es precisar las cuestiones institucionales de la Comisión, siguiendo las normas para ello fijadas en la Convención Americana.

47. Según la Carta de la OEA, la Convención Americana determina “la estructura, competencia y procedimiento” de la CIDH, por lo cual, cualquier propuesta de reforma que pudiera afectar estos asuntos tendría que producirse a través de enmiendas a dicha Convención. En consecuencia, cualquier reforma sustancial a la estructura, competencia y procedimiento de la CIDH con respecto a los Estados partes de la Convención, debe realizarse a través de reformas a dicho instrumento. Los Estados no sujetos al artículo 39 de la Convención, pueden modificar el Estatuto sólo respecto de los deberes y obligaciones que a ellos incumbe, pero sin llegar a crear un mecanismo que distorsione el objetivo de la Carta, que es la creación de una Comisión que pueda tener competencia para todos los Estados miembros de la Organización. En tal sentido, los Estados no partes de la Convención no están facultados para establecer cualquier reforma al Estatuto bajo el argumento de que no les vincula lo dispuesto en la Convención, pues al momento de ratificar la Carta de la OEA aceptaron la existencia de un órgano principal de supervisión y aceptaron además que este órgano basaría su competencia con arreglo a una Convención posterior. Intentar introducir un sistema distinto iría en contravención con el objeto y fin de la Carta de la OEA.

48. El actual Estatuto de la Comisión cumple estas dos funciones. En efecto, con base en el artículo 106 de la Carta de la OEA, los Estados que participaron en la

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos establecieron los lineamientos generales de la labor de la Comisión en la Convención para que la CIDH pudiera seguir funcionando hasta la entrada en vigor del tratado. Esos lineamientos generales están reflejados, y a veces repetidos, en el Estatuto actual.

49. Es por ello que algunos aspectos del Estatuto no son susceptibles de revisión por su correlación directa con disposiciones de la Convención Americana. Por ejemplo, el número y manera de elegir a los Comisionados (artículos 2-3 y 11 de Estatuto; artículos 34-36 y 38 de la Convención)³² tienen una redacción idéntica y, por tanto, el Estatuto no podría modificarse en un sentido distinto. Lo mismo ocurre con respecto a las funciones y atribuciones de la CIDH establecidas en los artículos 18 y 19 del Estatuto – las cuales incluyen la facultad de formular recomendaciones a gobiernos, preparar estudios e informes, y solicitar información a los Estados –, de las cuales la mayor parte utilizan el mismo lenguaje que la Convención (artículos 41, 51, 57, 63, 76-77). Allí existe entonces una limitación sustancial al poder de reforma del Estatuto, pues una reforma que pudiera afectar dichas atribuciones (por lo menos, con respecto a los Estados partes de la Convención), solamente podría realizarse a través de reformas a la Convención Americana. Asimismo, el sistema de peticiones individuales que está definido por la Convención Americana para los Estados parte de la misma, no podría ser objeto de modificaciones procesales en el Estatuto que contrarían la amplia reglamentación ya establecida en la Convención Americana. De hecho, donde la Convención decidió dejar abierto a reglamentación ulterior a partir del Estatuto lo hizo claramente, como es el caso de su artículo 50³³.

50. Esta limitación sustancial por conformidad jerárquica se ve asimismo complementada por la necesidad de que el Estatuto regule solamente los aspectos que satisfacen su objeto y fin. Para ello el Estatuto no debe limitar, a partir de sobrerregulación, los poderes designados por la Convención a la CIDH para dictarse su propio reglamento. Si a través de una detallada reglamentación de las funciones y procedimientos se vulnerara la facultad reglamentaria, se estaría vulnerando tanto el objeto y fin del Estatuto como una disposición expresa de la Convención Americana.

51. Es así como el Reglamento de la CIDH determina las medidas idóneas para realizar su mandato. En esta relación de respeto de funciones y contenidos es en donde radica el sistema de correlación de los cuatro instrumentos normativos

³² Adicionalmente, incluyen el término de los Comisionados y el requerimiento de que ellos demuestren independencia e imparcialidad (artículos 6-8 del Estatuto; artículos 37, 71 y 73 de la Convención); los privilegios e inmunidades de los Comisionados (artículo 12 del Estatuto; artículo 70 de la Convención); los viáticos y honorarios que deben gozar los Comisionados (artículo 13 del Estatuto; artículo 72 de la Convención); y la existencia de una Secretaría que dispone “de los recursos y del personal necesarios para cumplir las tareas que le encomienda la Comisión” (artículo 21 del Estatuto; artículo 40 de la Convención).

³³ El artículo 50 de la Convención Americana establece: “De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones”. En consonancia, el artículo 23.1 del Estatuto actual dispone: “de no llegar a la solución amistosa referida en los artículos 44 al 51 de la Convención, la Comisión redactará dentro del plazo de 180 días el informe requerido por el artículo 50 de la Convención”.

interamericanos derivados desde la propia Carta de la OEA y definidos de manera más precisa en el artículo 39 de la Convención Americana. Esta relación puede explicarse de mejor manera a través de un ejemplo: la Convención Americana y el Estatuto establecen la facultad de la CIDH de formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas a favor de los derechos humanos, mientras que el Reglamento desarrolla esta facultad y describe el mecanismo de medidas cautelares³⁴.

52. Es con base en esta fórmula que la CIDH históricamente ha tenido competencia plena sobre la reglamentación de sus funciones y la elección de los procedimientos, modalidades y medidas por las cuales desempeña su labor de promoción y defensa de los derechos humanos. El diseño de los instrumentos, la práctica de la CIDH, y la existencia de prácticas similares en otros sistemas de protección internacional de los derechos humanos, indican que una reforma a dichas modalidades y medidas es competencia de la propia CIDH.

53. En este sentido, los aspectos de la labor de la CIDH que solamente aparecen en su Reglamento corresponden a las modalidades a través de las cuales se realizan las funciones y atribuciones encargadas a la CIDH. Disposiciones sobre las relatorías, las medidas cautelares, las audiencias temáticas, y la manera de redactar el informe anual, existen únicamente en el Reglamento de la CIDH, dado que se trata de disposiciones reglamentarias que surgen de la autonomía e independencia de la CIDH. La práctica de la CIDH y otros órganos dedicados a la protección internacional de los derechos humanos, demuestra que es competencia del órgano que realiza la labor elegir las medidas idóneas para hacerla.

54. Frente a la coyuntura actual, una revisión rápida de las recomendaciones del informe del grupo de trabajo y de los instrumentos que regulan la labor de la CIDH, permite concluir que la reforma estatutaria no es la vía adecuada para la implementación de las propuestas.

55. El actual Estatuto se compone de ocho capítulos que se refieren a los temas institucionales que se han señalado en este documento. El primero trata de la naturaleza y propósitos del Estatuto y su texto se deriva directamente del artículo 106 de la Carta de la OEA y de los artículos 33 y 41 de la Convención Americana.

56. El segundo y más detallado de los capítulos, se refiere a la composición y estructura de la CIDH. En su mayoría, las normas de este capítulo reiteran los términos expuestos en la Convención³⁵, mientras que otras desarrollan principios convencionales por petición expresa de la Convención Americana. Por ejemplo, el

³⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 41(b); Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 25.

³⁵ Así, el artículo 2 del Estatuto reitera el lenguaje de los artículos 34 y 35 de la Convención. El artículo 3 hace lo propio con base en los el artículo 36, el 6 y 7 reiteran lo dispuesto en el artículo 37 de la Convención Americana, el artículo 10 refleja lo dispuesto en el artículo 73 de la CADH, el 11 recoge parcialmente lo estipulado en el artículo 38 convencional, el 12 reproduce el 70 de la Convención, y el artículo 13 recoge integralmente el texto del artículo 72 del mencionado tratado.

artículo 8 del Estatuto desarrolla lo dispuesto en el artículo 71 de la Convención, que estipula que el Estatuto de la CIDH deberá determinar las incompatibilidades de los miembros.

57. El tercer y quinto capítulos se refieren también a cuestiones institucionales administrativas al tratar los temas de sede y reuniones, así como el de la Secretaría. Esta última se desarrolla a partir de la regulación marco establecida en el artículo 40 de la Convención Americana. El séptimo capítulo, por su parte, trata de disposiciones transitorias aplicables al tránsito del primer Estatuto pos convencional.

58. Así las cosas, los dos únicos capítulos que incidentalmente tratarían temas relacionados con los aspectos desarrollados en el informe del grupo de trabajo, serían el cuarto -que se refiere a “funciones y atribuciones de la CIDH”- y el quinto, que se titula “Estatuto y reglamento”. Sin embargo, la estructura actual de estos capítulos refrenda la interpretación de la limitación sustancial propia del Estatuto a la que se hizo referencia al inicio de esta sección.

59. Los artículos 18 y 19 del Estatuto actual se concentran en transcribir – para el caso de los Estados parte de la Convención Americana – lo dispuesto en el artículo 41 de dicho tratado, y a reiterar que la CIDH “ejercerá sus funciones de conformidad con las atribuciones previstas en [la Convención Americana] y en el presente Estatuto”, para lo cual reitera dentro de sus competencias lo ya dispuesto en los artículos 41 a 44 de la Convención, el artículo 57 y el artículo 63 del mismo tratado. Por su parte, el artículo 20 del Estatuto vigente establece tres competencias de la CIDH respecto de los Estados no partes en la Convención, con el objeto de reglamentar lo dispuesto en la Carta de la OEA. Así las cosas, el Estatuto cumple su doble función de atenerse a lo dispuesto por los tratados -a lo que debe responder-, y de abstenerse de clausurar la facultad reglamentaria propia de la CIDH.

60. De la misma manera, el capítulo quinto del Estatuto se compone de tres simples disposiciones en donde: i) se establece la forma para dictar el reglamento y modificar el Estatuto; ii) se dispone que habrá un Reglamento dictado por la propia CIDH para regular sus procedimientos, particularmente en lo referente a lo dispuesto en los artículos 44 a 51 de la Convención Americana (peticiones individuales); y iii) dispone que habrá un reglamento dictado por la propia CIDH para regular sus procedimientos respecto de los Estados de la Organización que no sean parte de la Convención, para lo cual la CIDH tendrá como marco regulatorio límite el Estatuto.

61. Esta revisión del instrumento normativo que integra el Estatuto muestra que el mismo no es el foro apropiado para la reglamentación de las cuestiones procedimentales específicas de mecanismos tales como el procedimiento de peticiones individuales, relatorías de la CIDH, contenido y frecuencia de sus informes, agenda temática y trabajo de promoción, y demás temas tratados por el informe del grupo de trabajo.

Conclusiones

62. A pesar de que hasta ahora se ha mantenido en un círculo técnico muy cerrado, el proceso de reflexión sobre el sistema interamericano de derechos humanos tiene una transcendencia capital para la vigencia de las democracias en la región. Esto es así pues el impacto que podrían tener ciertas reformas a los mecanismos de protección de derechos humanos alcanza a todas las personas que habitan el hemisferio.

63. El proceso suscita además interesantes debates jurídicos y académicos no solo en cuanto al diseño institucional más adecuado para la protección de los derechos humanos, sino desde el punto de vista de cuáles son las opciones jurídicas a través de las cuales estos debates institucionales y normativos deben darse. Uno de ellos es la cuestión de si las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo del Consejo Permanente de la OEA pueden ser implementadas a partir de un proceso de reforma del Estatuto de la CIDH.

64. Una lectura rápida de los artículos 22 del Estatuto de la CIDH y el 39 de la Convención Americana de Derechos Humanos puede dar lugar a una controversia en la interpretación de estas normas. Por un lado, el tenor literal podría interpretarse en el sentido de que los Estados miembros de la OEA tienen la facultad de reformar el Estatuto sin participación de la CIDH. Otra interpretación posible, dado el tenor literal de estas normas, aduce que la reforma al Estatuto solo puede ser adelantada tras la iniciativa de la CIDH, para que sea debatida y decidida por los Estados miembros en el seno de la Asamblea General de la Organización.

65. Tras un análisis exhaustivo que recurre a distintos elementos hermenéuticos generales, entre ellos los análisis teleológico e histórico, se llega a la conclusión de que la segunda opción constituye la única respuesta posible a este interrogante. Dicha interpretación es también sustentada usando elementos de interpretación específicos del derecho internacional como el principio del contexto, de la conformidad con el objeto y fin del tratado, así como si se analiza la práctica uniforme ulterior de los Estados miembros de la OEA.

66. Adicionalmente, después de analizar los distintos instrumentos interamericanos que regulan las facultades, competencias y mecanismos a disposición de la CIDH, se concluye que la reforma estatutaria no es la vía adecuada para implementar las recomendaciones contenidas en el informe del grupo de trabajo del Consejo Permanente, por las siguientes dos razones: i) algunos de los mecanismos a los que tales recomendaciones se refieren, están regulados por una norma de mayor jerarquía como es la Convención Americana de Derechos Humanos; y, ii) otras recomendaciones se refieren a cuestiones de orden reglamentario que se reservan a la facultad del órgano de control de dictar su propio reglamento.

67. En la Carta Democrática Interamericana, los Estados miembros de la OEA han reafirmado “su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el hemisferio” (art. 8). El

fortalecimiento del sistema supone necesariamente el fortalecimiento de los órganos de protección. En el caso concreto de la Comisión, está claro que se debilitaría su posición si la reforma de su Estatuto fuera decidida unilateralmente por los Estados miembros de la Organización.

Firmantes

1. Miguel Carbonell - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – México
2. Eduardo Cifuentes Muñoz – Universidad de Los Andes – Colombia
3. Jorge Contesse – Rutgers University, Universidad Diego Portales- Chile
4. Alejandro Garro – Columbia University – Estados Unidos
5. César Landa - Pontificia Universidad Católica del Perú - Perú
6. David Lovatón – Pontificia Universidad Católica del Perú - Perú
7. Felipe Michelini – Universidad de la República – Uruguay
8. Margarita Navarrete – Universidad de la República – Uruguay
9. Flavia Piovesan – Pontificia Universidad Católica de Sao Pablo – Brasil
10. Francisca Pou Giménez - Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)- México
11. Cesar Rodríguez Garavito – Universidad de Los Andes – Colombia
12. Nelson Camilo Sánchez – Universidad Nacional de Colombia - Colombia
13. Rodrigo Uprimny Yepes – Universidad Nacional de Colombia - Colombia
14. Carlos Villán Durán – presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en nombre de 119 especialistas en DIDH de España y América Latina)
15. Oscar Vilhena Vieira - Fundación Getulio Vargas- Brasil