

SOBRE LA AUTONOMÍA Y NATURALEZA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*Pedro Nikken**

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la investigación, la enseñanza y la promoción de los derechos humanos en el continente americano. Fue creado en 1980 mediante acuerdo formalizado entre la República de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Convenio Constitutivo fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica por Ley N° 6528, promulgada el 28 de octubre de 1980. No responde a ninguna corriente ideológica distinta a su afiliación conceptual a los valores inherentes a la dignidad de la persona humana. Goza de plena autonomía académica, administrativa y financiera. Su sede es San José, Costa Rica. Quien concibió la idea de crear el Instituto y su impulsor determinante y más vigoroso fue Thomas Buergenthal. Bajo su iniciativa y la de la primera Corte Interamericana de Derechos Humanos, presidida por Rodolfo Piza Escalante, se convocó una reunión de expertos en enero de 1980, donde se sentaron las bases del futuro Instituto. El Juez Buergenthal fue el Presidente de su Consejo Directivo desde su fundación hasta 1992, cuando decidió retirarse, y desde entonces es su Presidente Honorario. Nunca ha dejado de ser guía y apoyo fundamental para sus trabajos. Es esa una justificación que explica por sí sola este comentario sobre algunos aspectos relevantes del régimen y la naturaleza misma del IIDH.

* Presidente, Consejo Directivo IIDH; ex Presidente, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No es el propósito de esta exposición hacer un recuento del desarrollo del Instituto, de su obra o de sus logros, ampliamente reconocidos por la comunidad de derechos humanos, tanto a nivel regional como universal. Se trata, más bien, de pasar revista a dos aspectos que han sido la condición para que esa actividad haya podido desarrollarse exitosamente y para que el IIDH haya florecido como un centro con características particulares y propias, aptas para el cumplimiento de sus fines. Se trata, en primer lugar, de una nota propia de la esencia del Instituto, como lo es su plena autonomía; y, en segundo término, de ciertas particularidades de su naturaleza como "entidad internacional" que se infieren del acto fundacional y sus antecedentes, así como de su misma autonomía.

I. LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La autonomía es definida como una nota esencial de Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el acto mismo de su creación. En el artículo primero del Convenio Constitutivo del IIDH, las Partes fundadoras del mismo expresaron:

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional *autónoma*, de naturaleza académica tal y como se describe en el artículo 1° de su Estatuto aquí adjunto y que se agrega como anexo del presente Convenio, según fue aprobado por la Corte. (énfasis añadido)

A su vez, el artículo 1° del Estatuto reitera esa manifestación:

El Instituto es una entidad internacional *autónoma*, de naturaleza académica, con capacidad y personalidad jurídica plenas, internacionales e internas, públicas y privadas, que sean necesarias para la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos y de todas las disciplinas a ellos relativas. (énfasis añadido)

La autonomía es consustancial a una institución como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Como centro académico, requiere de amplia libertad para determinar sus programas de investigación, enseñanza y promoción, así como para escoger los medios adecuados para difundir los resultados de sus trabajos. La mediatización de la actividad académica por factores externos capaces de imponer a la institución determinadas áreas de trabajo o de prohibirle ocuparse de otras, sería contradictoria con la naturaleza académica de IIDH, cuya actividad como tal no puede situarse bajo la dependencia ni estar al servicio de poderes externos. No existe contradicción entre el quehacer científico y la dependencia y, de hecho, importantes avances en el desarrollo científico y cultural se han cumplido bajo el patronazgo o en función del interés particular de determinadas entidades, como ocurre, por ejemplo, con la investigación industrial. Sin embargo, la nota característica de una institución académica es, además del quehacer científico, la independencia o autonomía que presiden su actividad de búsqueda de la verdad y de difusión y promoción del conocimiento. De allí que la sola definición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos como una entidad "académica" basta para que la autonomía le sea consustancial.

Por otra parte, el ámbito de la actividad académica del IIDH es también un imperativo de su autonomía. No es concebible que tal actividad se cumpla, en el campo de los derechos humanos, en un escenario de condicionamiento a factores de poder externos a la entidad académica. La historia de la lucha por los derechos humanos muestra como ésta ha sido una conquista de la afirmación de la dignidad de la persona frente al poder, de modo que sería lesivo a la credibilidad de IIDH y a la eficacia de su trabajo cualquier tipo de sujeción a orientaciones distintas de las emanadas de la propia institución. Más aún, en resguardo de su autonomía y de la preservación de su naturaleza académica, el Instituto ha sido muy cuidadoso en evitar también condicionamientos por parte de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos así como posiciones o acciones de denuncia, impropias de un ente académico. Nada de ello ha excluido, claro está, que se hayan proyectado y ejecutado actividades

de cooperación con gobiernos y que exista una área específica para el adiestramiento y apoyo permanente de organizaciones no gubernamentales, tareas que el Instituto cumple con plena independencia.

Sin menoscabo de esa autonomía, por mandato estatutario (art. 6) el IIDH debe vincular sus actividades con la acción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y colaborar con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con cualquier otra institución que persiga fines y objetivos análogos o complementarios y que respete los principios del Instituto.

Con fidelidad a ese orden de ideas, en el Convenio Constitutivo y el Estatuto original los fundadores desarrollaron de la manera más amplia la definición y el alcance de la autonomía del IIDH. Esta comprende el autogobierno, la elección de sus órganos directivos y de sus miembros, la organización y administración de su patrimonio, la reforma de su Estatutos y su propia disolución.

El artículo 2 del Estatuto señala:

El Instituto tendrá autonomía académica, funcional, presupuestal y financiera.

Esto implica: 1) que el Instituto elige libremente sus autoridades y su personal académico y administrativo; 2) que el Instituto goza de independencia y libertad para planificar, organizar y ejecutar los programas de investigación, enseñanza y promoción apropiados para el cumplimiento de su fines; 3) que el Instituto dicta sus propias normas internas y es el único competente para reformar el Estatuto; y 4) que el Instituto es independiente en la organización y administración de su patrimonio.

A. Autogobierno

El Instituto goza de capacidad y personalidad jurídica plenas, internacionales e internas, públicas y privadas, que sean necesarias para la enseñanza, investigación y promoción de los derechos huma-

nos y de todas las disciplinas a ellos relativas. Esto implica que el IIDH está plenamente facultado para gobernarse y decidir de manera independiente sobre su destino.

Una manifestación palpable de autogobierno que corresponde al Instituto viene dada por el sistema de elección y designación de sus órganos directivos. Los fundadores del IIDH, en el acto constitutivo, convinieron en una disposición transitoria según la cual el primer Consejo Directivo sería designado por el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consulta con la Comisión Permanente de la misma. En ese evento transitorio se agotó la injerencia de los fundadores en la designación de los directivos del IIDH, pues por su propia voluntad establecieron mecanismos que dejaron a cargo de éste dichas designaciones y renunciaron a inmiscuirse en lo adelante en ese tema, en celoso respeto por la autonomía de la que dotaron al establecimiento que creaban.

El Consejo Directivo, según lo define el Estatuto (art. 14), es el órgano supremo del Instituto. Es un cuerpo colegiado integrado por no menos de quince y no más de veintiún miembros nombrados por cooptación por un término de tres años (Estatuto, arts. 15 y 16), a los que se agregan no menos de cuatro jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, elegidos también por el Consejo (*ibid.*, art. 15).

De acuerdo con el artículo 9 del mismo Estatuto, los miembros del IIDH son designados por el Consejo Directivo, la reunión de la totalidad de los miembros constituye la Asamblea General, máximo cuerpo de deliberación del Instituto. El Estatuto prevé (Art. 14) que la mayor parte de las atribuciones de la Asamblea General pueden ser ejercidas por el Consejo Directivo, cosa que ha ocurrido normalmente en la práctica institucional.

El Director Ejecutivo, por su parte, que es el representante legal del Instituto y la persona a quien corresponde su dirección administrativa, es también designado por el Consejo Directivo.

Del Consejo Directivo emana asimismo la Comisión Permanente, órgano de apoyo de la Dirección Ejecutiva, integrado por el Presidente, los dos Vicepresidentes y dos miembros del Consejo designados por éste cada año (Estatuto, art. 21).

Es claro, en consecuencia, que de conformidad con el acto que fundó al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, éste fue concebido como un ente llamado a autogobernarse, a resolver sobre su composición interna y a seleccionar a sus autoridades con plena independencia y autonomía.

Más allá incluso del autogobierno como función cotidiana, el Instituto es el único ente que puede decidir sobre su disolución. En efecto, de acuerdo con el artículo 28 del Estatuto:

La disolución del Instituto solamente podrá ser acordada por el Consejo con el voto de la mayoría de sus miembros, oyendo el parecer de la Comisión Permanente y del Director Ejecutivo. La resolución que decida sobre la disolución del Instituto deberá disponer sobre el destino de sus bienes y designar una Comisión Liquidadora.

La autonomía de la que los fundadores quisieron dotar al Instituto tiene tal integridad que esos mismos fundadores, en el acto por el que crearon al nuevo ente, renunciaron a disolverlo o liquidarlo y atribuyeron esa potestad, con carácter exclusivo, a la institución misma. La plenitud de la personalidad y autonomía del IIDH se pone así de relieve en su máxima expresión.

B. Autonomía académica

Los programas de investigación, enseñanza y promoción son preparados, aprobados y evaluados exclusivamente por los órganos de dirección del Instituto. De acuerdo con el artículo 20-d del Estatuto, el Director Ejecutivo debe elaborar el proyecto de programa de labores y presentarlo para su aprobación al Consejo Directivo, órgano que también conoce del informe del Director Ejecutivo, ocasión en

la que evalúa el resultado de la ejecución del programa de actividades. Aunque numerosos programas se proyectan para el mediano y largo plazo, en la práctica del IIDH, el proyecto de labores y su evaluación y aprobación se cumplen anualmente.

La autonomía académica no impide que el Instituto conciba, organice y ejecute ciertos programas financiados por un donante exclusivamente para ese fin. Lo esencial es que los acuerdos con éste no comprometan la independencia del IIDH: el tema al que el programa se refiere ha de ser libremente aprobado por el Instituto; su ejecución ha de cumplirse con los medios y el personal que el IIDH libremente seleccione; la orientación del programa y los resultados del mismo, así como su difusión han de depender exclusivamente de las autoridades del Instituto. Estas condiciones han sido cabalmente comprendidas por los numerosos donantes que lo han financiado, quienes no han pretendido intervenir en su actividad académica ni coartar su autonomía.

C. Autonomía normativa

El Instituto es el único ente competente para resolver sobre su normativa. Este atributo tiene dos manifestaciones.

En primer lugar, en el plano de la normativa interna, corresponde al Consejo Directivo "aprobar el Reglamento General del Instituto, así como los estatutos de cualesquiera organismos descentralizados que disponga crear" (Estatuto, art. 14.b).

La segunda manifestación de los poderes normativos del IIDH ponen todavía más en evidencia la plenitud de su autonomía. En el acto de creación del Instituto, sus fundadores lo dotaron de un Estatuto, que formó parte del Convenio Constitutivo. Sin embargo, las reformas a dicho Estatuto fueron dejadas de manera exclusiva a la decisión de los órganos de gobierno del mismo Instituto. De acuerdo con el artículo 27 del Estatuto:

El presente Estatuto podrá ser reformado por resolución del Consejo Permanente adoptada por la mayoría de sus compo-

nentes, a propuesta de cualquiera de sus propios miembros o del Director Ejecutivo, oyendo el parecer de la Comisión Permanente.

Es esta una nueva y clara manifestación de cómo, fieles a su voluntad de crear una entidad autónoma, los fundadores del Instituto, desde el momento de su constitución, renunciaron a inmiscuirse en su gobierno y en su régimen institucional, destinado a ser definido, con plena independencia, por los órganos del propio IIDH.

D. Autonomía presupuestal y financiera

La aprobación del presupuesto del Instituto y la decisión sobre la rendición de cuentas y el informe del auditor externo son atribuciones exclusivas del Consejo Directivo (Estatuto, art. 14h-i).

A través de su historia, el Instituto ha gozado del apoyo y la contribución de numerosos donantes, de origen gubernamental, intergubernamental y no gubernamental, tanto en América como en Europa. Sin perjuicio de que, como antes se dijo, hay donaciones para programas específicos, los donantes han sido enteramente respetuosos de la autonomía académica del Instituto y, gracias a ellos, éste ha podido materializar una verdadera autonomía financiera.

Queda claro, en conclusión, que en virtud del acto constitutivo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos adquirió autonomía como un bien irrevocable. Los fundadores quisieron crear una entidad internacional autónoma, de naturaleza académica. La autonomía es una nota esencial de la institución, tanto por lo que hace a la planificación y ejecución de sus programas de educación, investigación y promoción, como por lo que toca a su autogobierno y la decisión sobre su organización. Es ella la que ha dotado al Instituto de su vida propia, que tiene tal fuerza y tal definición, que en el acto de su creación no sólo se lo facultó para autodirigirse sino que también le atribuyó competencia para decidir las reformas a su Estatuto e incluso para ser el único órgano que puede decidir sobre su propia disolución.

Una vez creado el Instituto con las características antes mencionadas, su autonomía es irreversible y no depende ya más de la voluntad de sus fundadores puesto que, habiendo sido ésta expresada seriamente y de buena fe, no podía estar en su ánimo mantener a la institución bajo la tutela de nuevos acuerdos que puedan vulnerar esa autonomía. En ese caso, no se habría creado un establecimiento autónomo sino otra cosa, dependiente de modo permanente de sus fundadores. Por su propia voluntad, expresada en el Convenio Constitutivo, los cofundadores del IIDH lo dotaron de una autonomía que comprende la elección de sus órganos directivos y de sus miembros, la organización y administración de su patrimonio, la reforma de sus Estatutos y su propia disolución. A partir de ese momento, el IIDH tuvo y tiene vida propia, de manera que aquella voluntad fundacional implicó que los fundadores renunciaron a inmiscuirse en el gobierno, la administración patrimonial, las reformas estatutarias y la disolución de la entidad jurídica que creaban, a la que dotaron de "capacidad y personalidad plenas, internacionales e internas, públicas y privadas". Cualquier interpretación distinta indicaría que los fundadores no tenían voluntad de obligarse seriamente a lo que señalaba el Convenio Constitutivo, lo que sería incompatible con su buena fe.

Por otra parte, en virtud de su autonomía el Instituto adquirió su propio perfil y una personalidad que ha venido madurando con la fuerza de su trabajo y sus experiencias. El prestigio, la credibilidad y la existencia misma de la institución están indisolublemente ligados a su independencia, ampliamente reconocida por la comunidad internacional en general y por la de derechos humanos en particular. Esa vida propia, junto con las particularidades de su origen plantean ciertas interrogantes sobre su naturaleza.

II. NATURALEZA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Como antes se ha señalado, el artículo 1º del Estatuto (que forma parte del Convenio Constitutivo del IIDH) señala que "el Instituto es

una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, con capacidad y personalidad jurídica plenas, internacionales e internas, públicas y privadas. . . " Dadas las características, composición y origen de esta "entidad internacional" no es fácil precisar su naturaleza.

El Instituto nace de un acuerdo bilateral suscrito por la República de Costa Rica, representada por sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, representada por su Presidente. Ese acuerdo fue sometido a la Asamblea Legislativa de Costa Rica y aprobado por ésta mediante la Ley N° 6528, promulgada el 28 de octubre de 1980, siguiendo el procedimiento para la aprobación de los tratados.

La Corte, por su parte, actuó en la calidad que le confiere el artículo 27 de su Estatuto, aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos por Resolución N° 448, en su Noveno Período de Sesiones, celebrado en La Paz en octubre de 1979. Dicho artículo expresa:

Artículo 27

Relaciones con el País Sede, con Estados y Organismos

1. Las relaciones de la Corte con el país sede serán reglamentadas mediante un acuerdo de sede. La sede de la Corte tendrá carácter internacional.
2. Las relaciones de la Corte con los Estados, con la OEA y sus organismos u con otros organismos internacionales gubernamentales relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos, serán reguladas mediante acuerdos especiales.

Mediante esa disposición la Asamblea de la OEA habilitó a la Corte, como parte del sistema interamericano, para celebrar acuerdos con otros Estados u organismos internacionales. En virtud de la competencia que así le fue atribuida fue suscrito el Convenio Constitutivo del IIDH así como, el 10 de septiembre de 1981, el Convenio

de Sede, el cual también fue “aprobado por la Asamblea Legislativa y ratificado de acuerdo con los procedimientos constitucionales de la República de Costa Rica (Convenio de Sede, art. 29).

Por su parte la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, que puede considerarse Derecho consuetudinario codificado, refiere la capacidad contractual de las organizaciones internacionales a sus propias reglas internas e instrumentos constitutivos. En efecto, el Preámbulo de dicha Convención señala:

Reconociendo que la práctica de las organizaciones internacionales en lo que respecta a la celebración de tratados con Estados o entre ellas debería estar conforme con sus instrumentos constitutivos.

Por su parte, el artículo 6 dispone:

*Capacidad de las organizaciones internacionales
para celebrar tratados*

La capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización.

Habida cuenta de la capacidad que la OEA ha reconocido a la Corte para celebrar acuerdos con Estados y de las características formales de los dos convenios que dicho tribunal ha suscrito con Costa Rica, cabe concluir que en ambos casos se está en presencia de tratados entre un Estado y una organización internacional.

En el caso del Convenio Constitutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos el asunto presenta complejidad adicional. Las Partes convinieron un acto fundacional por el que crearon una nueva entidad a la que se atribuyó y reconoció “capacidad y *personalidad* jurídica plenas, *internacionales e internas*, públicas y privadas”.

Dentro de ese marco, es difícil definir una naturaleza precisa para el IIDH:

1. No puede considerarse como una organización internacional en sentido estricto, a la luz de la definición que se atribuye a esta entidad en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, cuyo artículo 2.1.i) señala que

... se entiende por "organización internacional" una organización intergubernamental.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos no es una organización intergubernamental y no cae, en consecuencia, dentro de la señalada definición de organización internacional.

Tampoco está integrado formalmente, ni tiene vocación para hacerlo en virtud de su autonomía, al sistema interamericano, a pesar de las relaciones privilegiadas que tiene con la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2. No es una organización no gubernamental en el sentido estricto del término. En efecto, a pesar de su autonomía y de su consecuencial independencia de toda política gubernamental, por su origen el IIDH está vinculado con un Estado (Costa Rica) y una organización intergubernamental (OEA/Corte Interamericana de Derechos Humanos); y por su actividad de corte estrictamente académico, ajeno a toda forma de activismo o de denuncias en el campo de los derechos humanos, tampoco guarda analogía con las ONG características que actúan en este ámbito.

3. En lo que hace referencia a su personalidad jurídica según el Derecho interno costarricense, éste parece serle aplicable en todo cuanto no toque el régimen de inmunidad de jurisdicción y de inmunidades personales que el Convenio Constitutivo le reconoce. En efecto, de acuerdo con las cláusulas segunda y tercera de este último:

Segunda: El Gobierno le reconoce al Instituto personalidad jurídica plena para los efectos del derecho interno costarricense, la cual podrá inscribirse en el Registro de Personas del Registro Público.

Tercera: El Instituto en sí, su Director, su Director Adjunto y su Personal Académico debidamente acreditado, todos ellos siempre que no sean costarricenses o residentes en el país gozan de las inmunidades, exenciones y privilegios establecidos en el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos de 15 de mayo de 1949, con las equivalencias correspondientes, sin perjuicio de los demás que pudieran concedérseles en virtud de convenios que celebra el Instituto con el Gobierno.

4. Costa Rica ha reconocido personalidad jurídica internacional al Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Además de la declaración expresa formulada en tal sentido en el Convenio Constitutivo, no cabe otra explicación a la aplicación expresa del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización de los Estados Americanos de 15 de mayo de 1949, al Instituto y a su personal académico extranjero, que se plasma en el Convenio Constitutivo.

5. Más difícil es determinar, en el presente, cuál es la situación jurídica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos frente a otros Estados. En el estado actual de su evolución y de su práctica internacional, podría avanzarse una hipótesis para la discusión.

Se trata de un medio a través del cual se practica lo que se ha llamado "cooperación orgánica" internacional (277-279 Reuter-Comabacau, *Institutions Internationales*, París 1980), caracterizada por la creación de un ente—o, si se quiere, un organismo o una entidad personificada— por medio de un acuerdo entre dos o más Estados o sujetos de Derecho Internacional. Una nota característica de este mecanismo de cooperación consiste en que el acto de fundación agota la actuación de los fundadores para obtener los fines de la cooperación, los cuales han de ser obtenidos hacia el porvenir por la acción

del ente por ellos creado, con los poderes y facultades que se le han atribuido en el acto fundacional.

Las entidades u organismos así creados se desprenden e independizan de los fundadores, dentro de los límites fijados por el acto fundacional, que podrá reservar ciertos actos o decisiones a los fundadores—como la determinación de la extinción del ente por ellos establecido, por ejemplo—o transmitir una plena autonomía al nuevo ente, como ha ocurrido en el caso del IIDH. En todo caso, a éste corresponderá la definición de la regulación derivada para el cumplimiento de sus fines; tiene órganos propios para su gobierno y administración y los actos del ente de cooperación son imputables a él y no a los fundadores.

Los medios más comunes para la cooperación internacional orgánica son las organizaciones internacionales y las empresas públicas internacionales. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con todo, parece próximo a un tipo de entidad particular, que no es una organización internacional *stricto sensu*, pero tampoco es una típica empresa pública internacional. Debería ser considerado como un establecimiento público corporativo internacional, entendiendo por tal al género de entidades que en el Derecho interno de numerosos países corresponde a personas jurídicas de sustrato personal, que son personas jurídicas de Derecho Público no estatales, caracterizadas no sólo por su autonomía e independencia del poder público, sino por una amplia capacidad de autogobierno a través de la selección de su miembros y sus autoridades. Ejemplos de esas entidades son las academias científicas, las universidades y, en algunos casos, los colegios profesionales.

En todo caso, esta naturaleza *sui generis* de la personalidad internacional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos está llamada a definir su perfil con la práctica. La sumatoria de su autonomía con su ámbito de actuación internacional y su efectiva presencia en todos los países de América, así como el reconocimiento de su labor —y la correspondiente cooperación con sus fines— por parte de numerosos estados extrahemisféricos, apuntan hacia un robu-

tecimiento progresivo de su presencia en el perfeccionamiento de los mecanismos públicos y no gubernamentales de promoción y protección a los derechos humanos, con la consecuencia inevitable, en la práctica, de un delineamiento más vigoroso de su presencia jurídico-formal en las relaciones interamericanas.