



Ideas respecto a la solución amistosa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Karlos Castilla*

La solución amistosa es una figura jurídica propia del derecho internacional de los derechos humanos, que puede constituirse en una etapa del procedimiento o trámite de peticiones individuales. Puede ser un procedimiento de conciliación y/o de mediación e, incluso, un procedimiento mixto que comprenda ambas figuras jurídicas. Este procedimiento desde su introducción en la Convención Americana y en los reglamentos de la Comisión y de la Corte ha carecido de reglas claras y detalladas, y ha funcionado más bien a partir de la experiencia práctica desarrollada por la CIDH, así como por los peticionarios y los Estados. Las experiencias han mejorado la forma en que se llevan a cabo estos procedimientos, pero sólo la voluntad política e interés en los derechos humanos harán que se mejore y avance en beneficio no sólo de las víctimas directas o indirectas, sino de todo el sistema interamericano de derechos humanos. Por ello, en este trabajo se desarrollarán algunos aspectos que se consideran básicos antes, durante y después de iniciar un procedimiento de solución amistosa.

Palabras claves: Solución Amistosa; Sistema Interamericano; Procedimiento; Petición Individual; Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Introducción

Pese a que adquirió una creciente importancia para la solución de casos de violaciones de derechos humanos en el continente en el año de 2003,¹ el procedimiento que aquí analizaremos ha sido un tema del que la doctrina no se ha ocupado abundantemente. Tal falta de desarrollo doctrinario, análisis y estudio -junto con otros factores- ha generado que desde el año 2003 al año 2006 el número de peticiones y casos que se encontraban en trámite bajo este mecanismo pasara de 81 en 2003, a 72 en 2004, a sólo 69 para 2005 y 70 en 2006. Y de estos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sólo en once en 2003,

tres en 2004, ocho en 2005 y diez en 2006,² publicó el informe respectivo. Es decir que sólo en ese reducido número del total de soluciones iniciadas por año se presume que hubo un cumplimiento al menos parcial de la solución amistosa.

Es por eso que en este trabajo pretendemos exponer los aspectos más sobresalientes de un tema que puede ser analizado desde distantes puntos de vista, con el fin de aportar un análisis que pueda resultar útil para los peticionarios y los Estados, al desarrollarse la naturaleza, fundamento, alcances, limitaciones, ventajas y desventajas de la solución amistosa.

* Ex-Subdirector de Litigio Internacional en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (México). karloscastilla@gmail.com.

1 Véase CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, Capítulo III, inciso B. Estadísticas, párrs. 11 y 12.

2 Véase CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*, Capítulo III, inciso B. Estadísticas, párrs. 11 y 12.

Naturaleza y fundamento jurídico de la solución amistosa

Lo que actualmente se conoce en el sistema interamericano de derechos humanos como “solución amistosa” es el fiel reflejo e influencia de la conjunción de al menos dos de los conocidos en el derecho internacional general como “medios pacíficos de solución de controversias”.³ Estos, que en principio se utilizaban sólo entre Estados, con la evolución y desarrollo del derecho internacional han incorporado directa o indirectamente como partes a las organizaciones y, más recientemente, a los individuos, junto con su incorporación como sujetos del derecho internacional.

Faúndez Ledesma considera a la solución amistosa sólo como un procedimiento de conciliación (Faúndez Ledesma 2004, 431-63), aunque también reconoce que se aproxima a la mediación internacional (434). Para César Sepúlveda la naturaleza de la solución amistosa no es clara ni en los instrumentos internacionales ni en la práctica de los organismos que conocen de ella, pues mientras que para algunos autores se trata de un método similar a los buenos oficios, para otros presenta mayores similitudes con la mediación (Sepúlveda 1984, 242). Por su parte, Jorge Carmona señala que las características que más se identifican con el estatus actual de la solución amistosa en los procedimientos internacionales de protección de los derechos humanos es la conciliación (Carmona Tinoco 2005, 89).

En nuestra consideración y como se confirmará más adelante, la práctica ha demostrado que la solución amistosa es una figura jurídica propia del derecho internacional de los derechos humanos, que puede constituirse en una etapa del procedimiento o trámite de peticiones individuales, y que puede ser un procedimiento de conciliación y/o de mediación e, incluso, un procedimiento mixto que comprenda ambas figuras jurídicas. Asimismo, es para el “Estado infractor una salida de tipo político” (Faúndez Ledesma 2004, 432) para cumplir con sus obligaciones internacionales evitando la decisión de un órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional.

En el marco de la Organización de Estados Americanos, desde el primer proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos elaborado por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que dio origen a la actual Convención Americana sobre Derechos Humanos, se incluyó en los artículos 37 inciso e) y 38 esta figura jurídica. Después de las observaciones que presentaron diversos Estados que participaban en dicha conferencia, el texto de la Convención se modificó para tener una estructura más lógica y la solución amistosa fue colocada en los artículos 49 inciso f) y 50, sufriendo cambios sólo el segundo de los artículos en cuanto a su contenido original.⁴ El documento final ahí aprobado, y que actualmente conforma el texto de la Convención Americana, establece en los artículos 48 inciso 1.f y 49 a la solución amistosa.

De esta manera, esos dos artículos son actualmente el fundamento jurídico más fuerte en que se sustenta la solución amistosa en el sistema interamericano de derechos humanos, en los que se establece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como órgano encargado y facultado para intervenir en ese tipo de procedimientos. Para las peticiones relacionadas con Estados que no son parte de la CADH, el procedimiento de solución amistosa puede llevarse a cabo de la misma forma que el resto de asuntos, en virtud de lo establecido en el artículo 50⁵ del reglamento vigente de la Comisión.

Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos actualmente también se puede llevar a cabo una solución amistosa, según se establece en el artículo 54 de su reglamento vigente. Esta disposición tiene una vinculación jurídica menor, por la naturaleza y origen del reglamento. Sin embargo, no debe descartarse ni perderse de vista, pues representa también una oportunidad de solucionar un caso antes de que ese órgano jurisdiccional emita su sentencia.



3 Los medios pacíficos de solución de controversias más conocidos son: la negociación, la investigación, los buenos oficios, la mediación, la encuesta, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial.
4 Artículos 34 al 83 estudiados por la Comisión II y revisados por la Comisión de Estilo, Acta de la Sexta Sesión de la Comisión II, Doc. 85, p. 387.
5 Cfr., artículos 28 al 43 y 45, reglamento CIDH.



El procedimiento de la solución amistosa

La solución amistosa en el sistema interamericano es una etapa opcional del procedimiento de peticiones individuales. En nuestra consideración es, en sí mismo, todo un procedimiento que pese a no tener etapas claramente definidas implica el desarrollo de diferentes momentos y acciones por parte de quienes intervienen. No obstante lo anterior, este procedimiento desde su introducción ha carecido de reglas claras y detalladas, funcionando más bien a partir de la experiencia práctica que han ido adquiriendo a través de los años la CIDH,⁶ así como los peticionarios y los Estados.

La experiencia de soluciones amistosas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos es nula hasta este momento, entre otras razones, por la existencia de otra figura que ante esa instancia es jurídicamente más adecuada para dar solución a los casos cuando hay voluntad política del Estado, como lo es el allanamiento.⁷ Por tanto, el procedimiento de solución amistosa ante la Corte, además de carecer de reglas escritas en la Convención Americana y su reglamento, tiene un desarrollo práctico también inexistente.

Pese a su regulación más desarrollada en el artículo 41 de su reglamento,⁸ el procedimiento de solución amistosa

ante la CIDH continúa careciendo de reglas mínimas para su tramitación, en gran medida por el poco desarrollo doctrinal que se ha hecho de la misma. También puede ser -y es la razón que en todo caso compartimos- que el hecho de establecer reglas rígidas para su tramitación limitaría aún más la iniciación de este tipo de procedimientos. Sin embargo, consideramos que la experiencia práctica debe ser sistematizada y puesta al alcance de las partes que pueden intervenir en un procedimiento de esta naturaleza para que al menos se tengan presentes los aspectos generales a valorar. Por ello, a continuación se desarrollarán algunos aspectos que consideramos son básicos antes, durante y después de iniciar un procedimiento de solución amistosa.

¿Quién puede invitar o solicitar el inicio de un procedimiento de solución amistosa?

De conformidad con lo establecido en la CADH y el reglamento de la Comisión,⁹ es ésta la que en principio debe "ponerse a disposición de las partes" a fin de llegar a una solución amistosa. Esa situación, de conformidad con el citado reglamento, puede hacerse "por iniciativa propia de la CIDH o a solicitud de cualquiera de las partes". Es decir que en el sistema interamericano de derechos humanos el único órgano facultado para invitar a las partes a iniciar una solución amistosa es la Comisión Interamericana, quien no puede *motu proprio* iniciarla, sino más bien estar en todo momento a disposición de las partes. Por su parte, tanto los peticionarios como el Estado tienen la posibilidad de solicitar y/o aceptar el inicio de un procedimiento de solución amistosa.¹⁰

De lo anterior, resulta evidente que la solicitud y aceptación del inicio de este procedimiento es absolutamente discrecional para las partes. Sin embargo, la primera pregunta que surge es: ¿la Comisión está obligada a invitar y/o a ponerse a disposición de la partes para que inicien este procedi-



Este procedimiento desde su introducción ha carecido de reglas claras y detalladas, funcionando más bien a partir de la experiencia práctica que han ido adquiriendo a través de los años la CIDH, así como los peticionarios y los Estados.

- 6 Para un análisis más detallado del desarrollo histórico de la solución amistosa véase Sepúlveda 1984, 244. También véase CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos de un Sector de la población nicaragüense de origen Miskito*, OEA/Ser.LN/II.62, doc. 26, 16 de mayo 1984; Sepúlveda 1984, 242-6; y Méndez 1984, 306-18.
- 7 Véase sólo como ejemplo de la intención de reiniciar o celebrar una solución amistosa ante la Corte Interamericana: Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, No. 130; y *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C, No. 160.
- 8 Las disposiciones de la CADH sobre la solución amistosa permanecieron sin ser detalladas hasta la aprobación del reglamento de la CIDH de 1980. Las modificaciones realizadas al mencionado reglamento en 1985 y 1987 dieron al procedimiento de solución amistosa las bases de su tramitación. El reglamento de 1980 fue sustituido por uno nuevo (aprobado en diciembre de 2000), en vigor a partir del 1o. de mayo de 2001, que detalla la tramitación de soluciones amistosas en el artículo 41.
- 9 Véase artículo 48 .1 f de la CADH y 41.1 del reglamento vigente de la CIDH.
- 10 La Corte Interamericana en el párrafo 30 de la sentencia de excepciones preliminares del caso Caballero Delgado y Santana estableció a este respecto: "Si una parte tiene interés en la solución amistosa puede proponerla".

miento? Por la forma en que están redactadas las disposiciones que regulan la solución amistosa, la respuesta parecería en principio ser sí.¹¹

No obstante, por lo establecido por la Corte en sus primeras sentencias parecía que la facultad discrecional de la Comisión era amplia y, por tanto, se diluía el carácter obligatorio de esa disposición. Sin embargo, en sentencias posteriores el tribunal desarrolló más el tema y estableció que:

la Comisión no tiene facultades arbitrarias en esta materia. Es muy clara la intención de la Convención respecto del papel conciliador que debe cumplir la Comisión antes de que un caso sea enviado a la Corte o publicado [...] Sólo en casos excepcionales y, naturalmente, con razones de fondo, puede la Comisión omitir el procedimiento de la conciliación porque está de por medio la protección de los derechos de las víctimas o de sus familiares.¹²

Con este criterio, se recuperó de cierta forma la obligación que tiene la Comisión de invitar a las partes a iniciar un procedimiento de este tipo y cuando niegue esta posibilidad deberá hacerlo fundamentadamente. Esto ocasionó que prácticamente después de esas decisiones, la CIDH cambiara su práctica y actualmente en la gran mayoría de peticiones al momento de ser admitidas como casos, la Comisión hace el ofrecimiento previsto en el artículo 48.1.f. de la CADH. Lo anterior no significa que la CIDH pueda imponer u obligar a las partes a iniciar el procedimiento de solución amistosa; sólo puede invitar,¹³ y son las partes (peticionarias/os – Estado) las únicas que tienen en sus manos la decisión de aceptar y/o solicitar el inicio de una solución amistosa.¹⁴

En este sentido se debe tener en cuenta que, si el Estado denunciado solicita o acepta la aplicación de este procedimiento por parte de la Comisión, tiene que estar preparado para negociar de buena fe y dispuesto a hacer concesiones. De

igual forma, si los peticionarios aceptan o solicitan el inicio de este procedimiento, deben estar dispuestos a ceder, sin que ello pudiera significar aceptar un menoscabo mayor en los derechos humanos, pero tampoco se debe buscar un lucro como resultado de la violación.¹⁵

Por otra parte y relacionado con esta “discrecionalidad” para iniciar el procedimiento, surge la pregunta de quién y cuándo lo puede dar por concluido. De acuerdo con lo establecido en la normativa interamericana, esa misma discrecionalidad para iniciar el procedimiento permite también en cualquier momento a cualquiera de las partes desistir de manera fundada del mismo. Ello ocurrió en el caso de la Comunidad Mayagna,¹⁶ en el que en principio se aceptó iniciar una solución amistosa por las partes y la Comisión, y después de que ambas partes habían estado de acuerdo, en una segunda reunión el Estado rechazó un proyecto y con eso se dio fin al procedimiento.

Desde nuestro punto de vista, el retiro de la solución amistosa sólo puede darse antes de iniciar con el cumplimiento del acuerdo que se firme o bien, ya iniciado el cumplimiento, siempre y cuando la Comisión califique y decida que éste es precedente, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 41.4 de su reglamento.

¿Cuál es el momento procesal oportuno para hacerla valer?

Por lo señalado en el apartado anterior, en primera instancia podría decirse que la etapa procesal oportuna para invitar o solicitar el inicio de un procedimiento de solución amistosa, es en el momento en el que la Comisión Interamericana admite la petición como caso para iniciar su estudio del fondo, según ha sido la práctica reciente de ese órgano interamericano.

Ahora bien, la Convención Americana no establece cuál es el momento para invitar o solicitarla. El reglamento de

11 Véase Corte IDH. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 44; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 49; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 47; y *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, párrs. 26 y 27.

12 Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana*. Cit., párr. 27.

13 Véase. Corte IDH, *Caso Caballero Delgado y Santana*. Cit., párr. 30.

14 Esto se evidenció en el caso *Villagrán Morales y otros* y en el caso *Ivcher Bronstein*. Cfr. Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 18 y 23; y *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párrs. 9 y 12.

15 Cfr. Corte Internacional de Justicia, *North Sea Continental Shelf*, Judgment, I.C.J. Reports 1969, párr. 85.a.

16 Véase Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de febrero de 2000, Serie C, No. 66.





Ideas respecto a la solución amistosa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

la CIDH es más preciso en ello al establecer que “en cualquier etapa del examen de una petición o caso” la Comisión se pondrá a disposición de las partes para ese fin. De esa expresión, podría entenderse que desde el momento en que la Comisión hace del conocimiento del Estado la existencia de la petición -e incluso estando el caso ante la Corte¹⁷- se podría buscar una solución amistosa.

En nuestra consideración, “cualquier etapa” sólo comprende desde el inicio de la petición y hasta tanto no se emita el informe previsto en el artículo 51.1 de la Convención Americana. El primer supuesto ya se ha presentado,¹⁸ y el segundo supuesto, con ciertas peculiaridades, se presentó en el caso “Colotenengo”.¹⁹

Faúndez Ledesma señala que “parece incuestionable que no se puede recurrir a este procedimiento antes de que la Comisión haya establecido su competencia, o antes de que haya estudiado la admisibilidad de la petición o comunicación” (Faúndez Ledesma 2004, 447). Nosotros no compartimos esta idea en razón de que, aun antes de que sea estudiada la admisibilidad de la petición, un Estado con voluntad política y conociendo los hechos de los cuales se le acusa, bien puede solicitar e invitar a que se inicie ese procedimiento. Lo que sí debe hacerse en esa etapa que es previa a la admisibilidad es lo que señala Sepúlveda: “para que no resulte prematura o ineficaz, la solución amistosa sólo debiera intentarse cuando se conozcan plenamente las posiciones de las partes, una vez que la Comisión ha estudiado el contenido y el alcance de la reclamación, y que las partes se encuentran plenamente identificadas” (Sepúlveda 1984, 247). Y esto puede ocurrir durante el intercambio de comunicaciones entre las partes, que generalmente se presenta previo a la admisibilidad.

El límite para iniciar el procedimiento, insistimos, es antes de que se emita el informe previsto en el artículo 51.1, pues poco útil sería que se pretendiera iniciar una solución amistosa cuando la Comisión ya emitió una decisión definitiva sobre los hechos del caso, frente a lo que correspondería dar

seguimiento a las recomendaciones que ahí se establezcan. Si se trata de un informe derivado del artículo 50 de la Convención Americana, consideramos que aún es posible iniciar la solución amistosa en vista de la naturaleza de este informe: confidencial-provisional.²⁰ El artículo 54 del reglamento de la Corte no contradice nuestra posición, pues ante ese órgano jurisdiccional no se inicia el procedimiento sino, como se establece, “las partes en un caso ante la Corte comunicaren a ésta la existencia de una solución amistosa”. Es decir que la existencia de la solución es anterior a que la Corte conozca del caso y ante ésta sólo puede ser reactivado a fin de dar por terminado el asunto.

Desde nuestra experiencia, la solución amistosa puede ser solicitada por el Estado demandado que conoce los hechos por los cuales se le acusa desde las primeras comunicaciones y respuestas en las que se analiza la admisibilidad, y aun antes de que se decida ésta. El riesgo de esa acción es que podría interpretarse como una confesión de su responsabilidad²¹ y no como un cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención. No obstante, hay que señalar también que difícilmente un Estado entraría a solucionar amistosamente algo si no tuviera responsabilidad alguna. En ese mismo periodo, la Comisión podría hacer la invitación, pero se corre el riesgo de que el Estado considere que se está prejuzgando sobre los méritos del caso antes de su admisibilidad. La práctica muestra que la CIDH hace la invitación a partir de la admisibilidad y hasta antes de que se decida de manera definitiva respecto al fondo del caso. Los peticionarios por su parte, pueden aceptar o solicitar el inicio de un procedimiento de ese tipo en cualquiera de los momentos antes señalados, aunque cabe señalar también que resultaría más difícil que lo aceptara un Estado si se hace antes de la admisibilidad.

17 Por lo que establece el artículo 54 de su reglamento.

18 Cfr. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997*, OEA/Ser.LN/II.98 Doc. 6, 17 febrero 1998, 46 y 47.

19 Cfr. CIDH. Caso 11.212. Juan Chanay Pablo. Guatemala. Informe de solución amistosa No. 19/97, 13 de marzo de 1997.

20 Cfr., Corte IDH. *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 56; e *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 15, párr. 53.

21 Cfr. Corte IDH, *Caso Caballero Delgado y Santana*. Cit., párr. 21

¿Qué asuntos pueden ser sometidos a un procedimiento de solución amistosa?

Podríamos considerar que si se tiene el fiel propósito de dar cumplimiento a las obligaciones y fin de la CADH, cualquier caso por difícil que sea podría ser objeto de este procedimiento. No obstante, también consideramos que hay hechos que dada su gravedad, no ameritan otra salida que la determinación de responsabilidad internacional del Estado y su consecuente sanción por el incumplimiento de sus obligaciones.

Asimismo, siguiendo lo señalado en el apartado anterior, un asunto que ya ha sido decidido de manera definitiva por alguno de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos tampoco es, desde nuestra consideración, susceptible de ser sometido a este procedimiento, pues en todo caso, si existe voluntad del Estado para solucionarlo, lo que se debe de hacer es cumplir de manera pronta y sin objeciones las recomendaciones o resoluciones que se hayan emitido.²² También consideramos que un asunto quedará totalmente fuera de este procedimiento cuando el Estado niegue los hechos, pues es la muestra más evidente de la falta de voluntad política o bien, en el mejor de los casos, de la certeza que tiene el Estado de su correcta actuación. A este respecto Faúndez Ledesma señala que “[a]demás de la naturaleza de los derechos violados, [...], la posición del Estado en relación con la materia objeto de la denuncia, [puede hacer] imposible llegar a una solución amistosa” (Faúndez Ledesma 2004, 443).

En cuanto a los hechos o violaciones que son susceptibles de ser resueltas por este procedimiento, en primer lugar, se debe tener en cuenta la naturaleza de la denuncia formulada en contra del Estado, es decir, tener en claro la gravedad de los hechos y la importancia esencial de los derechos violados. Esta valoración en principio corresponde a la Comisión Interamericana y, por tanto, presupone que en ciertos casos el procedimiento amistoso no resulta procedente.²³

Sepúlveda, por su experiencia como comisionado, sostiene que este tipo de arreglos “no cabe, por ejemplo, cuando se trata de violaciones tales como el arresto injustificado, la

detención prolongada sin sujeción a proceso judicial, o en los casos de tortura, o en el de las ejecuciones sumarias, o tampoco en el de las desapariciones forzadas” (Sepúlveda 1984, 247). De los ejemplos que cita, consideramos que los casos de ejecuciones arbitrarias y sumarias, así como los de desaparición forzada, por su propia naturaleza y más cuando el Estado niega los hechos están completamente descartados de ser solucionados por la vía amistosa. El resto de los que se señalan, de acuerdo a cada caso concreto, podrían ser valorados.²⁴

De esta manera, podemos señalar que dada la naturaleza de los hechos, como regla general, no deben ser objeto de este procedimiento los casos que impliquen violaciones graves al derecho a la vida y a la integridad personal, que son derechos que por más acciones que se lleven a cabo para reparar o restituir, nunca podrá lograrse recuperar su esencia. Para establecer la gravedad, deberán considerar entre otros elementos: la práctica sistemática del Estado y el número de personas afectadas. Si bien en sí cualquier violación a los derechos humanos debería ser considerada como un acto grave -hay quien podría incluso señalar que la gravedad de la violación a cualquier

Cualquier caso por difícil que sea podría ser objeto de este procedimiento. No obstante, también consideramos que hay hechos que dada su gravedad, no ameritan otra salida que la determinación de responsabilidad internacional del Estado.



derecho fundamental sólo podría determinarlo la propia víctima o sus familiares-, sin embargo para el análisis que hacemos y los fines que tiene la solución amistosa, consideramos que sólo los hechos que impliquen violaciones graves a los derechos aquí señalados deben en principio quedar excluidos.

Finalmente, en nuestra opinión, además de todos los aspectos antes señalados, lo que puede tener una importancia

22 Cfr. Caso 10109. Argentina. Resolución N° 26/88, de 13 de septiembre de 1988, párr. 12.

23 Cfr., CIDH. Neira Alegria. Perú. Resolución 43/90, de 7 de junio de 1990, párr 2 de la parte dispositiva. Cit., en Faúndez Ledesma 2004.

24 Cfr., CIDH. Casos 10.227 y 10.333. Julio Ernesto Fuentes Perez, William Fernandez Rivera y Raquel Fernandez Rivera. El Salvador. Informe No. 8/92, de 4 de febrero de 1992, párr. 14; y Caso 10.912. Pedro Miguel González Martínez y otros. Colombia. Informe N° 2/94, del 1º. de febrero de 1994, párr. 5 a).



decisiva para determinar si un caso es susceptible de resolverse por medio del procedimiento de solución amistosa es la valoración que los que intervienen hagan de las circunstancias del caso. Esa valoración y análisis debe constatar, en primer lugar, si el acuerdo es compatible con el respeto a los derechos reconocidos en la Convención Americana y, en segundo lugar, si el acuerdo satisface y al menos logra restituir en la medida de lo posible a la víctima o sus familiares.²⁵

Contenido del acuerdo de solución amistosa

Lo primero que se debe tener presente para llegar a esta etapa, así como para elaborar y determinar el contenido del acuerdo de solución amistosa, es que la existencia de este procedimiento presupone en gran medida y en la mayoría de los casos que el Estado acepte que puede haber por su parte una violación a la Convención Americana o, según sea el caso, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y/o a otros



Un acuerdo de solución amistosa no debe tener como principal y/o único sustento el contenido económico. Es decir que si se tiene en mente que la solución amistosa se logra sólo con la entrega de cantidades de dinero, el procedimiento estará destinado al fracaso.

instrumentos respecto de los cuales la Comisión y Corte tienen competencia. Otro aspecto importante que debe ser muy claro para las partes es que un acuerdo de solución amistosa no debe tener como principal y/o único sustento el contenido económico. Es decir que si se tiene en mente que la solución amistosa se logra sólo con la entrega de cantidades de dinero, el procedimiento estará destinado al fracaso ya que se trata de violaciones a derechos fundamentales y no de una transacción internacional que puede ser solucionada con aspectos materiales. Se trata de que el Estado se haga cargo de su actuar o no actuar en perjuicio de un ser humano, no de comprar el silencio.

Ideas respecto a la solución amistosa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Tampoco se debe ofrecer como parte de la reparación programas sociales o de asistencia que el Estado prevea para sectores desfavorecidos, pues atender a ese grupo de la población es ya en sí una obligación del Estado. En todo caso lo que bajo ese supuesto se puede hacer es crear o dar especial atención a quienes se beneficiarán del programa, pero nunca como una mera incorporación a la que prácticamente cualquier persona tendría derecho.

Al tenerse en cuenta los aspectos anteriores y que en la mayoría de las veces “la finalidad del Estado es evitar la condena pública internacional de ser señalado como responsable de serias violaciones a los derechos humanos”, se debe tener presente también que para que una arreglo amistoso sea aceptable sobre estas bases éste “debe incluir como mínimo para el Estado los mismos compromisos que le corresponderían si el caso fuera decidido en su contra y, por supuesto, aquellas acciones para prevenir la incidencia de situaciones similares” (Carmona Tinoco 2005, 121). Es decir que se debe buscar que la violación a los derechos humanos sea reparada bajo los mismos estándares que han sido aplicados al solucionar casos similares.

De esta forma un acuerdo de solución amistosa puede incluir al menos los siguientes rubros o acciones:

- Reconocer y reprobar oficial y públicamente el incumplimiento de las obligaciones internacionales por parte del Estado, en voz de funcionarios del más alto nivel jerárquico;
- Poner fin al hecho que genera el incumplimiento de la obligación y realizar actos para el restablecimiento de la situación jurídica infringida, siempre que sea posible, al estado que se encontraba antes de la violación;
- Investigar los hechos y sancionar a los responsables de los mismos;
- Reparar íntegramente el daño material e inmaterial causado por el incumplimiento de la obligación o violación de los derechos humanos;
- Ofrecer seguridades y garantías adecuadas de que los hechos no se volverán a repetir en ese ni en ningún otro caso, por medio del impulso de reformas legales e institucionales, capacitación, difusión o de otro tipo;
- Establecer plazos y condiciones para el cumplimiento de todo lo anterior, tanto por parte del Estado como de los peticionarios.

25 Véase Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Cit., párr. 72.

Se sugiere desarrollar el documento en que se plasme el acuerdo lo más preciso posible: en qué consiste cada uno de los compromisos, y los alcances y plazos de cumplimiento. Se debe contemplar que, en muchos de los casos, las acciones involucran a varias autoridades que sólo pueden actuar en el marco de sus facultades o atribuciones. Esto pues nunca por medio de un acuerdo de solución amistosa se podrá directamente legislar a nivel interno, a partir del contenido de aquél.

Fases que podría tener un procedimiento de solución amistosa

Consideramos que, de manera genérica, el procedimiento de solución amistosa debería desarrollarse en varias etapas que aseguren y den certeza a las partes, para que de esa forma se pueda valorar de mejor manera por la Comisión y por aquéllas si el asunto se podrá resolver finalmente por esta vía.

La primera y segunda etapa (solicitud/invitación para iniciar el procedimiento y aceptación por las partes del inicio del procedimiento) son indispensables y, en gran medida, marcarán el camino que seguirá el procedimiento en cuanto a la voluntad, disposición y compromiso que asumirán las partes. La tercera etapa (manifestación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a que se inicie el procedimiento), consideramos que es indispensable que se lleve a cabo pues se corre el riesgo de que, al margen del procedimiento internacional que se está desarrollando en la petición individual, las partes celebren un acuerdo que no cumpla ni satisfaga los estándares internacionales en la materia y, por tanto, no se funde en el respeto a los derechos humanos. Esta manifestación cierra el círculo de las tres partes que participarán durante la negociación, firma, cumplimiento, aprobación y seguimiento. Es, en gran medida, el acto por el cual se formaliza ante el sistema interamericano el inicio del procedimiento. En esta etapa la Comisión debe designar a uno de sus miembros para que coordine o coadyuve en las negociaciones entre las partes.

La cuarta etapa (negociación) presupone la realización de numerosas reuniones entre las partes con o sin presencia del representante de la Comisión, así como la celebración de audiencias o reuniones de trabajo durante los periodos de

sesiones de la CIDH.²⁶ Es en esta etapa en donde en gran medida se puede decidir si se continúa o se da por concluido el procedimiento, dependiendo de la voluntad y compromiso que muestren las partes. Para esta etapa sería recomendable fijar, desde su inicio, un plazo máximo en que se llevará a cabo, para no poner en riesgo el fin que se busca. Asimismo, el asesoramiento de especialistas es importante con relación al alcance de los términos del acuerdo propuesto. De no lograrse un acuerdo amistoso, la CIDH debe hacer pública esa situación de manera inmediata y continuar con el trámite de la petición en la etapa procesal que se encontraba. Consideramos que, de no lograrse en esa primera oportunidad el acuerdo, debe quedar ya cerrada esa posibilidad aunque lo soliciten nuevamente las partes, salvo que un cambio de gobierno u otro hecho relevante pudiera modificar las posiciones de las partes.

La etapa cinco (firma del acuerdo de solución amistosa), que podría considerarse sólo como un mero acto formal, es el momento en el cual las partes autentican el contenido del acuerdo y hacen latente su compromiso de cumplimiento. Sería recomendable que este acto se celebrara en todos los casos

Este procedimiento puede tener más ventajas que desventajas, si partimos del supuesto que en él participarán representantes del Estado de buena fe, así como peticionarios interesados ante todo en defender los intereses de la víctima directa o indirecta.

ante el representante o la Comisión en pleno, quienes firmarán como testigos y darán plena validez al compromiso de las partes libremente consentido, aceptado y vinculante. La sexta etapa (supervisión del cumplimiento del acuerdo), si bien podría omitirse al existir ya una firma que valida el compromiso, en la práctica es indispensable para asegurar que cada uno de los rubros del acuerdo se vaya cumpliendo dentro de los plazos fijados. En ésta lo más recomendable es que las partes hagan saber de

26 En algunos casos, la Comisión ha elaborado un acta en que se indican las bases sobre las cuales se podría llegar a un acuerdo, y en la que también se señala a las partes un plazo de 30 días para formalizar y precisar los términos del acuerdo (cfr., en este sentido, las actas suscritas el 6 de octubre de 1998 en los casos N° 11.715 y 11.856 entre el gobierno de Chile y los peticionarios, en ambos casos por iniciativa de la Comisión).





Ideas respecto a la solución amistosa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

manera periódica a la CIDH los avances que se van dando y que el propio órgano interamericano les solicite información para conocer los puntos que quedan satisfechos. De igual manera, en esta etapa se pueden celebrar audiencias y reuniones de trabajo para conocer de primera mano la situación que se está presentando en el cumplimiento del acuerdo. Asimismo, se debe tener presente que la Comisión cuenta con facultades plenas para continuar con el trámite "litigioso" de la petición o caso, pues difícilmente emitirá el informe previsto en el artículo 49 de la Convención Americana si no se ha dado cabal cumplimiento a gran parte de los rubros del acuerdo firmado.²⁷

La séptima etapa (aprobación y publicación del informe de solución amistosa) está prevista en la Convención Americana y el reglamento de la Comisión, que establecen que si se logra una solución amistosa, la Comisión redactará y aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes (y a los Estados partes en la Convención) y lo publicará.²⁸ En este momento, la Comisión debe verificar si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución, así como si la solución amistosa está fundada en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables. Consideramos que esta verificación debería hacerse desde el momento mismo en que se inicia la negociación y en todo caso aquí sólo se debería ratificar tal situación. En cuanto a su publicación, aunque en principio el informe se transmite al Secretario General de la OEA para que sea éste quien proceda a la misma, la Comisión también puede decidir publicarlo en el informe anual que somete a la Asamblea General. Si bien es cierto que ni la Convención ni el reglamento señalan un plazo para la elaboración de este informe, debería entenderse que a

partir del cumplimiento total del acuerdo o de la esencia de éste, la Comisión debe aprobarlo y publicarlo en un plazo razonable menor a seis meses, para que también de esa forma se impulse esa vía de solución de peticiones y casos.

La última etapa (seguimiento a puntos pendientes o de cumplimiento a través del tiempo) se dará sólo en aquellos casos en que se publicó el informe y se tiene gran parte del acuerdo cumplido, pero no su totalidad; o bien cuando, por la naturaleza misma de los rubros del acuerdo, se hayan establecido compromisos que se cumplirán de manera anual hasta determinado momento -por ejemplo, cuando a un menor de edad se le darán ciertas prestaciones hasta que alcance la mayoría de edad-. Este seguimiento debería ser excepcional, pues lo mejor es que el acuerdo se cumpla en su totalidad antes de su publicación, salvo en el supuesto antes señalado.

Podrían preverse un mayor o menor número de etapas de las aquí sugeridas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y por la participación directa en trámites de este tipo, especificar y marcar bien al menos cada uno de estos momentos es de gran utilidad y facilita la conclusión de manera más pronta y satisfactoria de la solución amistosa, en beneficio de las personas que han sido afectadas en sus derechos.

Este procedimiento puede tener más ventajas que desventajas, si partimos del supuesto que en él participarán representantes del Estado de buena fe, así como peticionarios interesados ante todo en defender los intereses de la víctima directa o indirecta. El éxito de una solución amistosa radica en las personas que intervienen en ella y el compromiso que tienen con el respeto de los derechos humanos. Así, por ejemplo, soluciones firmadas por México en 1998 continúan en cumplimiento, mientras que algunas firmadas en 2004 y 2006, están prácticamente concluidas.

27 Cfr., por ejemplo, CIDH. Casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496 10.631 y 10.771. Argentina. Informe de solución amistosa N° 1/93, de 3 de marzo de 1993, 36 a 41. También, caso 11.012. Argentina. Informe de solución amistosa N° 22/94 de 20 de septiembre de 1994, párrs. 17 punto v, 20, y 23.

28 Cfr., artículo 49, CADH, y 41.5 del reglamento.

REFERENCIAS

-Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La solución amistosa de peticiones de derechos humanos en el ámbito universal y regional, con especial referencia al sistema interamericano", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, V, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México, 2005.

-Faúndez Ledesma, Héctor, *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004.

-Méndez, Juan, "La participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los conflictos entre los miskitos y el gobierno de Nicaragua", en Inter-American Commission on Human Rights, *Homage to the Memory of Carlos A. Dunshee de Abranches*, Human Rights in the Americas, Washington DC, 1984.

-Sepúlveda, César, "El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en Inter-American Commission on Human Rights, *Homage to the Memory of Carlos A. Dunshee de Abranches*, cit.

