

Las soluciones amistosas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: eficiencia, efectividad y alcance

Preparado para presentar en el Congreso 2015 de la Asociación de
Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, del 27 al 30 de
mayo de 2015

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Profesora investigadora
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Las soluciones amistosas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: eficiencia, efectividad y alcance

Natalia Saltalamacchia¹

I. Introducción

En el sistema internacional, la práctica de la conciliación constituye un procedimiento frecuente para resolver disputas entre partes antagónicas, sean estas Estados o actores privados.² Ya sea que se trate de controversias en materia comercial, financiera o territorial, la conciliación se concibe como un buen mecanismo por al menos dos motivos. En primer lugar, tiende a reducir el tiempo y los costos en comparación con un proceso de arbitraje o de litigio ante algún tribunal. En segundo lugar, en un sistema internacional anárquico en donde no existe una autoridad central, se presume que habrá un mejor record de cumplimiento si la solución de una disputa es el producto del acuerdo mutuo.

Los tres regímenes regionales de derechos humanos –el sistema europeo, el sistema interamericano y el sistema africano- contemplan la práctica de la conciliación entre los posibles caminos para resolver una disputa generada por la violación de derechos fundamentales. En este contexto la práctica lleva el nombre de “solución amistosa” y, en los casos de América y Europa, está prevista en las convenciones que constituyen el pilar de sus respectivos sistemas de protección de los derechos humanos. A pesar de que desde un punto de vista teórico o filosófico se puede llegar a cuestionar la negociación en situaciones que involucran violaciones a los derechos humanos, lo cierto es que por razones de índole práctico una serie de expertos, actores políticos e institucionales están impulsando la expansión del uso de las soluciones amistosas.

En el Sistema Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, la Corte (y especialmente la Secretaría) ha adoptado una política de promoción activa de las soluciones amistosas. El resultado es que entre 1998 y 2008 el número se incrementó de 7 a 670, es decir, un crecimiento del 96% en el espacio de diez años.³ En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), por otro lado, también se ha registrado una tendencia a aumentar el número de soluciones por la vía amistosa: en los tres lustros entre 1985-2000 se publicaron tan sólo 20 informes de solución amistosa, mientras que en el período 2001-2014 éstos sumaron 98 (véase gráfica 1, más adelante).

¹ Natalia Saltalamacchia se desempeña como académica en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM. Agradece a Jimena Álvarez, María José Urzúa y Brianda Romero, estudiantes de Relaciones Internacionales en el ITAM, su apoyo en la elaboración del presente proyecto de investigación. Agradece a Paulina Barrera, estudiante de Derecho en la UNAM, su colaboración en la etapa de codificación y a Carlos María Pelayo Möller sus comentarios a una versión preliminar de este texto.

² Jonh Merrills, “The Means of Dispute Settlement” en Evans, Michael (ed.), *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 537-542.

³ Helen Keller et. al., *Friendly Settlements Before the European Court of Human Rights. Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 203.

Como ha dicho la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, desde mediados de la década de los noventa éste empezó a ser un “procedimiento muy activo”.⁴ A pesar de ello, durante el proceso de reforma al SIDH que tuvo lugar entre 2011 y 2013, los Estados miembros manifestaron nuevamente la necesidad de fortalecer el mecanismo de solución amistosa y pidieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que se le otorgara prioridad.⁵ En respuesta, la CIDH tomó diversas medidas, entre ellas: creó un Grupo de Trabajo de Soluciones Amistosas; elaboró un protocolo interno para facilitar el procesamiento de soluciones amistosas; realizó un proceso de consulta sobre el tema entre Estados, OSC y usuarios del sistema; elaboró un informe sobre los éxitos obtenidos mediante este mecanismo⁶; e hizo ulteriores reformas a su Reglamento para impulsar su uso.⁷ Es decir, la Comisión retomó plenamente esta demanda.

En este marco general de entusiasmo por la práctica de las soluciones amistosas en los regímenes regionales de derechos humanos, surge la pregunta sobre cuáles son las ventajas y las desventajas que ésta entraña, sobre todo cuando se las concibe como una alternativa a los mecanismos de garantía previstos por la vía contenciosa. ¿Son las soluciones amistosas una manera adecuada de reparar y restituir derechos humanos vulnerados así como garantizar su goce en el futuro? ¿Cómo ha funcionado este mecanismo en el marco del SIDH?

El presente trabajo analiza el impacto de las soluciones amistosas desde la perspectiva de los derechos de las víctimas y de la protección general de los derechos humanos en el sistema interamericano observando tres dimensiones: eficiencia, efectividad y alcance de las reparaciones acordadas. Se concluye que, incluso si la vía amistosa no se ha demostrado hasta ahora más expedita, tiene un impacto positivo en al menos dos sentidos. Primero, las soluciones amistosas tienden a tener un mejor grado de cumplimiento que otros procedimientos, es decir, tienden a ser más efectivas. Segundo, los datos demuestran que las soluciones amistosas en el SIDH prevén un rango de reparaciones bastante amplio. Dado que los peticionarios y los Estados han elegido no restringir los alcances de esta vía, mediante ellas ha sido posible acordar reparaciones integrales que benefician a las víctimas directas pero a veces también contemplan garantías de no repetición. Finalmente, se constata que los Estados no necesariamente han recurrido al arreglo amistoso para evadir su responsabilidad internacional en materia de violación a los derechos humanos ya que la gran mayoría de los acuerdos de solución amistosa incluyen una declaración de reconocimiento de responsabilidad.

⁴ *Presentation by the Executive Secretariat of the IACHR on the topic “friendly settlement” (Working Group meeting of September 27, 2011)*, Special Working Group to Reflect on the Workings of the IACHR with a view to Strengthening the IAHRs, OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 41/11, 2 diciembre 2011, verbatim, p. 2.

⁵ *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 para la consideración del Consejo Permanente*, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 diciembre 2011, p. 14

⁶ Véase: CIDH, *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, Washington, D.C., OEA, 2013.

⁷ En la reforma de 2013 se estableció la posibilidad de que en la fase de tramitación inicial se adelante la evaluación de una petición cuando el Estado manifieste formalmente su intención de entrar en un proceso de solución amistosa del asunto. También se especificó que en el Capítulo II del Informe Anual de la CIDH se deben incluir de manera particular los acuerdos de solución amistosa homologados por la Comisión.

En la primera parte del trabajo se exponen una serie de argumentos a favor y en contra del uso de las soluciones amistosas en el campo de los derechos humanos. A partir de esa revisión se identifican, en la segunda parte, una serie de preguntas relativas a la eficiencia, la efectividad y los alcances del mecanismo. En la tercera y última parte se presentan los resultados basados tanto en los datos estadísticos como en el análisis cualitativo de los informes de solución amistosa y la información obtenida de entrevistas a expertos, peticionarios y litigantes ante el SIDH.

II. Ventajas y desventajas de las soluciones amistosas en materia de derechos humanos

2.1 Perspectiva de las víctimas

De acuerdo con diferentes autores, el principal atractivo del mecanismo de soluciones amistosas reside en que constituye una “alternativa procesalmente rápida y efectiva”, por la cual además el peticionario incrementa su certeza de obtener algún tipo de reparación.⁸ Se espera que el procedimiento sea más expedito porque se evita que una autoridad se pronuncie sobre el fondo del asunto, con lo cual se elimina la dilación asociada con todos los requisitos, garantías y etapas que exige un sistema adversarial de adjudicación de responsabilidades.

En el marco del SIDH la materialización de este beneficio depende de que el mecanismo de solución amistosa tome menos tiempo en completarse que el proceso ordinario para alcanzar una decisión de fondo por parte de la CIDH o, en su defecto, la Corte IDH. De ser así, las partes en conflicto –peticionarios y Estados– que optan por este tipo de negociación ahorrarían esfuerzo, dinero y tiempo. Esto es valioso para ambos pero se debe decir que resulta especialmente atractivo para las víctimas, quienes –al momento de alcanzar una instancia internacional– ya acumulan el desgaste de un largo litigio que los condujo a agotar instancias internas sin encontrar respuestas satisfactorias a sus agravios. En este sentido, las soluciones amistosas contribuirían a evitar la revictimización asociada con un exagerado retardo procesal.⁹

A favor de las soluciones amistosas también se argumenta que las reparaciones acordadas por esta vía suelen registrar un mejor grado de cumplimiento que aquellos emanados de procedimientos alternativos. Ello es así porque la “solución de disputas fruto de la cooperación da lugar a la mutua satisfacción. En particular, las preocupaciones de los peticionarios se respetan y las dificultades específicas se vuelven parte de una solución común. Por estas razones, la solución es sustentable y las probabilidades de una implementación exitosa son mejores.”¹⁰ A diferencia de las recomendaciones o sentencias,

⁸ CIDH, *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, op.cit., p. 18. Véase también: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “La solución amistosa de peticiones de derechos humanos en el ámbito universal y regional, con especial referencia al Sistema Interamericano”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 5, 2005, p. 118.

⁹ Entrevista con abogado litigante ante el SIDH y miembro de una OSC de derechos humanos, 24 de enero de 2015.

¹⁰ Helen Keller et. al., op.cit., p. 93.

en este caso los Estados tienen control sobre aquellas medidas que se pactan y se espera que consientan únicamente a aquello que encuentran factible de cumplir.

En suma, en el marco del SIDH los individuos cuyos derechos han sido vulnerados optarían por participar en el mecanismo de solución amistosa por tres posibles motivos. Primero, evitar la incertidumbre de ganar o perder en un procedimiento de fondo. Segundo, acortar el tiempo en el que se alcanza un resultado. Tercero, obtener un mejor cumplimiento de las reparaciones acordadas con las autoridades estatales respectivas. Como se puede observar, todas estas son razones utilitarias de peso. Por otro lado, sin embargo, existen razones de principio que podrían disuadir a las víctimas y/o sus representantes de zanjar acuerdos de ese tipo.

Puede existir, por ejemplo, la preocupación por obtener un reconocimiento oficial y público por parte del Estado de que ocurrió una violación a los derechos humanos. Esta es una medida de satisfacción personal que muchas víctimas (o sus deudos) buscan obtener y la sola idea de resolver “amistosamente” la querrela con el Estado produce un “fuerte impacto emocional” y su rechazo, como manifestó uno de los expertos entrevistados.¹¹ Por otro lado, es posible que las víctimas –generalmente aconsejadas por defensores de derechos humanos– entiendan que su caso es susceptible de convertirse en un litigio estratégico que podría contribuir a la futura prevención de situaciones similares. Se rechazaría entonces la ruta de la solución amistosa con el objetivo de empujar el caso hasta una decisión de fondo, preferiblemente a una sentencia de la Corte IDH. Es decir, aquí se actuaría bajo la premisa de que una sentencia, por distintos motivos, es más eficaz que las soluciones amistosas.

2.2 Perspectiva desde la protección general de los derechos humanos

Uno de los principales problemas del SIDH es que enfrenta un importante rezago en la tramitación de casos y, a pesar de una serie de reformas, el congestionamiento crece año con año. Por ejemplo, a finales de 2014 se habían acumulado 9,039 peticiones que continuaban pendientes de estudio inicial y existían 1,955 peticiones o casos en trámite de admisibilidad o fondo.¹² El retraso es el resultado de la conjunción de al menos dos fenómenos: por un lado, el constante incremento de peticiones fruto de una mayor familiaridad de las sociedades del continente con el SIDH y, por el otro, el hecho de que los recursos financieros con los que cuentan la Comisión y la Corte no aumentan proporcionalmente. La Comisión, de hecho, experimenta un grave déficit en términos de sus capacidades materiales para atender oportuna y satisfactoriamente todas las peticiones que recibe.

En este contexto, varios expertos han planteado que el mecanismo de la solución amistosa es una vía adecuada para descargar el trabajo de estos organismos internacionales

¹¹ Entrevista con abogado litigante ante el SIDH y miembro de una OSC de derechos humanos, 24 de enero de 2015.

¹² CIDH, *Informe anual 2013*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014.

y aumentar así su eficiencia, es decir, su capacidad para resolver más asuntos en menor tiempo.¹³ El argumento de fondo es que un sistema que no produce reparaciones ni procura justicia de manera oportuna pierde su prestigio y la confianza de los peticionarios, debilitándose así todo el edificio de defensa y promoción de los derechos. Esta es, por cierto, la posición explícita del Comité de Ministros del Consejo de Europa, el cual desde 2002 ha promovido el uso de soluciones amistosas “como un medio para aliviar la carga de trabajo de la Corte así como un medio para proveer una solución rápida y satisfactoria para las partes”.¹⁴ Visto desde este ángulo, el mecanismo de soluciones amistosas contribuye positivamente al interés general de la protección de los derechos humanos.

En contrapartida, los críticos de las soluciones amistosas apuntan al alcance restringido de sus resultados y la preocupación porque el uso expandido de este mecanismo termine por limitar el potencial transformador del SIDH. Es natural pensar que la víctima que entra en un proceso de solución amistosa buscará en primer lugar obtener satisfacción para sus reivindicaciones personales, antes que pensar en los efectos generales que su caso pueda producir. Las autoridades estatales, por su parte, también tienen el incentivo de pactar reparaciones de orden individual que suelen ser más fáciles de implementar y permiten dar por cerrado un caso de manera más expedita. La naturaleza de la solución amistosa implica que se deje a discreción de las partes los términos del acuerdo, con el único requisito de que el resultado esté “fundado en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.¹⁵

Por estos motivos se podría esperar que las peticiones o casos que se resuelven por la vía amistosa tiendan a privilegiar las medidas individuales de reparación a expensas de medidas más estructurales o garantías de no repetición. Esto es problemático porque debilita una de las misiones principales del sistema interamericano de derechos humanos, a saber, promover un entorno general de observancia de los derechos en el cual los sistemas nacionales sean capaces de prevenir y resolver las disputas en materia de derechos fundamentales antes de que escalen a la arena internacional. Que así suceda es, de hecho, una condición de eficiencia del propio sistema ya que de lo contrario se propicia su sobrecarga y congestión. Por esta razón se puede argumentar que las medidas de no repetición deberían ocupar un lugar privilegiado entre las modalidades de reparación emanadas de todos los procedimientos del sistema. La pregunta pertinente en este trabajo es

¹³ Human Rights Clinic, *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Estados Unidos, University of Texas School of Law, diciembre de 2011, p. 10; Burke, Sean Brian y Matthew Webster, *Facilitating Friendly Settlements in the Inter-American Human Rights System: A Comparative Analysis with Recommendations*, working paper, 1° de mayo de 2010, disponible en <http://ssrn.com/abstract=1676603>. Fecha de consulta: 10 de junio de 2014; Caflisch, Lucius, “The reform of the European Court of Human Rights: Protocol no 14 and beyond 2006” en *Human Rights Law Review*, vol. 6, no. 2, pp. 404-405.

¹⁴ Resolución Res(2002) 59 concerning the practice of friendly settlements, Committee of Ministers, 18 December 2012, citado en Helen Keller et al., op. cit., p. 3 El rezago en el SEDH es también alarmante: en 2013 existían 99,900 solicitudes pendientes de trámite. Véase: European Court of Human Rights, *Pending applications allocating to a judicial formation*, disponible en http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2013_BIL.pdf. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014.

¹⁵ Artículo 40 del reglamento de la CIDH. Véase: CIDH, *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2014.

si las soluciones amistosas pactadas en el marco del sistema interamericano contribuyen o no en este sentido.

En el sistema europeo de derechos humanos, por ejemplo, las soluciones amistosas se han entendido como “la solución individual de un caso en el que el premio financiero es el elemento predominante”. Agregan que sólo en casos raros los gobiernos aceptan extender “sus esfuerzos a medidas más generales”.¹⁶ En efecto, en la gran mayoría de los casos los acuerdos contienen solamente medidas individuales y, entre éstas, las indemnizaciones económicas constituyen el elemento central. Antes de 2003 los acuerdos de solución amistosa del sistema europeo incluían una variedad de reparaciones individuales, además de la parte financiera; a partir de ese año y a la fecha sólo excepcionalmente se establecen medidas no pecuniarias.¹⁷ Esto despierta una preocupación adicional por lo que puede concebirse como la “monetización” de los derechos fundamentales y su potencial banalización.

Surge entonces la pregunta sobre cuáles pueden ser a la larga los efectos en la doctrina y el estatus de los derechos humanos si éstos pueden ser negociados y su violación reparada con una cantidad de dinero. Esta inquietud es todavía más importante cuando se trata de situaciones de extrema gravedad como la desaparición forzada o la tortura, por lo cual en el presente trabajo no sólo interesa identificar los tipos de reparación que suelen contener los acuerdos de solución amistosa sino también la materia que se negocia, es decir, cuáles son los derechos vulnerados en los casos sujetos a conciliación.

Finalmente, existe la preocupación de que los acuerdos de solución amistosa no dan pie al ulterior desarrollo del *ius commune* latinoamericano y debilitan la función “constitucional” de la Corte IDH.¹⁸ En la medida en la cual estos acuerdos se zanján sin entrar al mérito del asunto y sin la adjudicación por parte de una instancia jurisdiccional, la solución del caso no produce precedentes, ni criterios u opiniones que permitan mejorar el cuerpo normativo y los estándares de derechos humanos en el continente. Como explican Keller et al., en el contexto de los sistemas regionales de derechos humanos las decisiones de los jueces son importantes porque “determinan cuál conducta es considerada aceptable y cuál no. Otorgan un significado específico a los valores públicos incorporados en textos abstractos”. Por ende, argumentan estos autores, los casos que tienen el potencial de fungir como guía y generar jurisprudencia relevante no deberían ser objeto de acuerdos producto de la conciliación.¹⁹ En cambio, no sería inadecuado propiciar soluciones amistosas entre Estados y peticionarios en casos repetitivos o que no involucren cuestiones de principio.

¹⁶ Helen Keller et al., op. cit., p. 23.

¹⁷ Ibid. p. 41.

¹⁸ Como explica Serna de la Garza, el concepto de *ius commune* latinoamericano pretende “describir un fenómeno que está ocurriendo en el ámbito interamericano”, a saber, “la construcción de una comunidad jurídica alrededor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus órganos de garantía”. José María Serna de la Garza, “El concepto del *ius commune* latinoamericano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación” en Armin Von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales Antoniazzi (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM/Max Planck Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014, pp. 216-217.

¹⁹ Helen Keller et al., op. cit., pp. 93-94.

2.3 Perspectiva de los Estados

Es difícil concebir desventajas para los Estados derivadas de resolver una disputa en materia de derechos humanos por la vía de la solución amistosa. Está claro que el principal incentivo de las autoridades gubernamentales para entrar en este tipo de negociaciones es evitar una decisión o sentencia desfavorable emitida por una instancia internacional, así como la publicidad negativa asociada a ello.²⁰ Sin duda, estos son costos políticos que todo Estado prefiere evitar y, muy especialmente, aquellos que desean proyectar al mundo la identidad de Estados democráticos de derecho. Se debe recordar que las soluciones amistosas no equivalen *per se* a un reconocimiento de la responsabilidad estatal. Incluso, como nos recuerda Carmona, se pueden percibir simplemente como una actitud cooperativa por parte del Estado con el sistema. La Corte IDH así lo ha interpretado, señalando que la disposición a alcanzar una solución amistosa se trata ante todo del “cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención”.²¹

Los litigantes ante el sistema también detectan que puede existir una racionalidad política más inmediata que incentiva a los Estados a concluir soluciones amistosas; por ejemplo, tratándose de asuntos políticamente sensibles para el gobierno en turno (quizá porque las violaciones a los derechos humanos involucran al partido o grupo político en el poder) o porque el caso en cuestión forma parte de una agenda favorecida por los gobernantes en ese momento.²² Es decir, los usuarios reconocen que los litigios en materia de derechos humanos son en alguna medida litigios políticos y que muchas veces existen criterios extra legales que empujan a los Estados a negociar. En todo caso, los Estados siempre se verán beneficiados con una forma de solución de controversias que los aleja de la vía contenciosa, los coloca en la ruta de ofrecer *voluntariamente* reparaciones y que además pueden suspender en el momento en el que lo deseen.

III. Preguntas y datos

Como se desprende de la sección anterior, existen argumentos a favor y en contra de utilizar el mecanismo de soluciones amistosas en los sistemas regionales de derechos humanos. El propósito de la segunda parte de este trabajo es verificar empíricamente cuál ha sido el impacto real de las soluciones amistosas negociadas en el marco del SIDH. Para fines analíticos la determinación del impacto –entendido como las consecuencias del uso de soluciones amistosas sobre la defensa y protección de los derechos humanos en la sociedad

²⁰ Jorge Ulises Carmona Tinoco, op. cit., p.118.

²¹ Ibid. En el caso Caballero Delgado y Santana la Corte IDH afirmó: “Si una parte tiene interés en una solución amistosa puede proponerla. En el caso del Estado y frente al objeto y fin tratado, que es la defensa de los derechos humanos en él protegidos, no podría entenderse esa propuesta como un reconocimiento de responsabilidad sino, al contrario, como un cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención”.

²² Por ejemplo, el Estado argentino ha utilizado todos los mecanismos existentes en el SIDH para empujar la agenda de la “justicia transicional”, incluyendo las soluciones amistosas. Ocho de las veintidós soluciones amistosas de Argentina entre 1985-2013 involucraron asuntos de este tipo; la mitad fueron negociadas a partir de 2003, época durante la cual el kirchnerismo hizo suya la agenda de la rendición de cuentas por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura de 1976-1983.

interamericana— puede ser desagregada en tres rubros: eficiencia, efectividad y alcance de las reparaciones establecidos a partir de este mecanismo.

La eficiencia se refiere a la capacidad de resolver los asuntos en menor tiempo, con los efectos positivos que ello conlleva para las víctimas y para la legitimidad del propio SIDH. Desde ese punto de vista, en esta investigación buscamos determinar cuánto duran los procesos de solución amistosa y si son más expeditos que los procesos ordinarios para llegar a un informe de fondo definitivo o a una sentencia de la Corte IDH.

Por su parte, la efectividad o eficacia se refiere al cumplimiento que presentan en la práctica las reparaciones surgidas de las soluciones amistosas. Nos interesa saber no sólo cuál es su grado de cumplimiento sino también si son más o menos efectivas que aquellas reparaciones establecidas por la vía contenciosa. Asimismo, queremos entender si la efectividad guarda relación con el tipo de reparaciones acordadas por lo que interesa establecer cuáles medidas pactadas en los acuerdos de solución amistosa presentan mayor índice de incumplimiento. Finalmente, es importante detectar si las soluciones amistosas son o no una manera de evadir el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, con lo cual se haría un daño a la garantía general de los derechos humanos en el sistema interamericano.²³

Por último, el alcance se refiere tanto al tipo de violaciones a los derechos humanos que se resuelven por la vía amistosa como al tipo de reparaciones a los que se da pie; es decir, interesa saber si mediante este mecanismo el sistema puede producir no sólo medidas de reparación individuales sino también medidas generales tendientes a la no repetición del daño. También importa determinar si el procedimiento está circunscrito únicamente a determinado tipo de casos de violación a los derechos humanos o está abierto a los de cualquier índole.

Con el propósito de responder estas preguntas se elaboró una base de datos con la información proveniente de todos los informes de solución amistosa publicados por la CIDH entre 2001 y 2011, lo cual equivale a 78 acuerdos que involucran a 11 países.²⁴ El período de estudio se determinó tomando en consideración que en diciembre de 2000 se registró una reforma al Reglamento de la CIDH que introdujo modificaciones importantes al mecanismo de solución amistosa, con lo cual los casos a partir de 2001 compartirían la misma metodología de trabajo aplicada por la Comisión.²⁵ El período de análisis concluye una década después; no se incluyeron los informes de solución amistosa publicados entre 2012 y 2014 para dar un margen de tiempo para el cumplimiento de las reparaciones.

²³ Las definiciones de eficiencia y eficacia o efectividad utilizadas en este trabajo coinciden con aquellas de la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas. Human Rights Clinic, op. cit., p. 5.

²⁴ Se trata de los informes de solución amistosa publicados en la página de internet de la CIDH. Véase: CIDH, *Informes de solución amistosa*, disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>. Fecha de consulta: 1ro. de agosto de 2014.

²⁵ La reforma reglamentaria modificó los artículos 38, 41, 46 y 62 del Reglamento. Tuvo el propósito y el efecto de facilitar estos acuerdos. Por ejemplo, se definió al ofrecimiento de la solución amistosa como un paso procesal previo a la decisión sobre el fondo, y se estableció la posibilidad de acordar una solución amistosa en cualquier etapa del examen de una petición o caso.

Con el fin de clasificar las medidas contenidas en los acuerdos de solución amistosa se tomó la tipología de reparaciones propuesta por Fernando Basch et al.²⁶ A continuación se presenta la tabla correspondiente y las siglas que se utilizaron en la base de datos para codificar cada medida. Como se puede observar, las medidas pueden agruparse en tres grandes categorías: reparación individual, prevención e investigación. Se incluyó la categoría residual de “otros” para dar cuenta de aquellas medidas *ad hoc* que no entran en las anteriores.

SIGLA	MEDIDAS	EJEMPLOS
REP	Reparación económica pecuniaria	Pago de sumas de dinero a individuos o grupos.
RENP	Reparación económica no pecuniaria	Becas de estudio y asistencia médica.
RS	Reparación simbólica	Colocar placas, hacer actos públicos y difundir sentencias e informes.
RRD	Reparación por restitución de derechos	Restituir a funcionarios, liberar a personas detenidas y dejar sin efecto condenas.
PFPP	Prevención a través de la formación de personal público	Cursos de derechos humanos.
PCP	Prevención a través de la concientización de la población	Campañas de difusión o educación sobre derechos humanos.
PRL	Prevención a través de reformas legales	Derogación y aprobación de leyes.
PIP	Prevención a través del fortalecimiento, la creación o la reforma de instituciones públicas	Grupos de trabajo para la revisión de la normativa interna de instituciones y cursos a funcionarios públicos.
PNE	Prevención sin especificar medidas	Compromisos genéricos de prevención.
IRL	Investigación y sanción con reforma legal	Investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos que exigen reformas legales, como la anulación de leyes de amnistía.
ISRL	Investigación y sanción sin reforma legal	Investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos cuyo cumplimiento no requiere que se modifique la ley.
PVT	Protección de víctimas y testigos	
	Otros	Creación de comisiones de la verdad, de monitoreo y realización de encuestas.

²⁶ Basch, Fernando, et. al., “La efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* (Brasil), vol. 7, núm. 12, 2004, pp. 13-14.

También se llevaron a cabo una serie de entrevistas no estructuradas con expertos y usuarios del SIDH: abogados litigantes, miembros de OSC de derechos humanos, académicos especializados y algunos funcionarios gubernamentales.²⁷

IV. Las soluciones amistosas en el SIDH: Antecedentes y panorama general

En 1985 la CIDH publicó el primer informe de solución amistosa, aunque ya desde 1981 se había producido el primer intento (fallido) de llegar a un acuerdo de este tipo entre el Estado de Nicaragua y la comunidad indígena de los miskitos.²⁸ Hasta finales de los noventa el mecanismo fue poco utilizado, posiblemente por el desconocimiento de los usuarios pero sobre todo porque la Comisión no se mostraba entusiasta respecto a la posibilidad de dirimir disputas a través de la conciliación.

A partir de 1996 los criterios de la CIDH en esta materia comenzaron a cambiar a raíz de dos factores. El primero fue la sentencia Caballero Delgado y Santana vs. Colombia en la cual la Corte IDH estableció que sólo en casos excepcionales y por razones de fondo podría la CIDH omitir el ofrecimiento de solución amistosa. El segundo fue la percepción de que, con la expansión de los gobiernos democráticos en las Américas, el sistema de peticiones individuales de la CIDH se haría cada vez más importante por lo que sería necesario aumentar la capacidad de respuesta del mismo.²⁹ Así pues, los propios comisionados comenzaron a desempeñar un papel activo en la promoción de este procedimiento. Por ejemplo, en 1999 el entonces comisionado y relator para Ecuador, Carlos Ayala, acompañó la negociación y firma de una veintena de soluciones amistosas que marcaron la intención del gobierno ecuatoriano de mejorar la protección de los derechos humanos y la imagen internacional del país en esa materia.³⁰

En diciembre de 2000 el nuevo Reglamento de la CIDH introdujo una serie de modificaciones mediante las cuales se flexibilizó el procedimiento de solución amistosa y se facultó a la Comisión a dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los acuerdos. Todo esto impulsó el uso del mecanismo y los acuerdos se multiplicaron, como se observa en la gráfica 1.³¹ Hasta el año 2014 existían 118 acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH.³²

²⁷ Todos los entrevistados prefirieron mantener el anonimato.

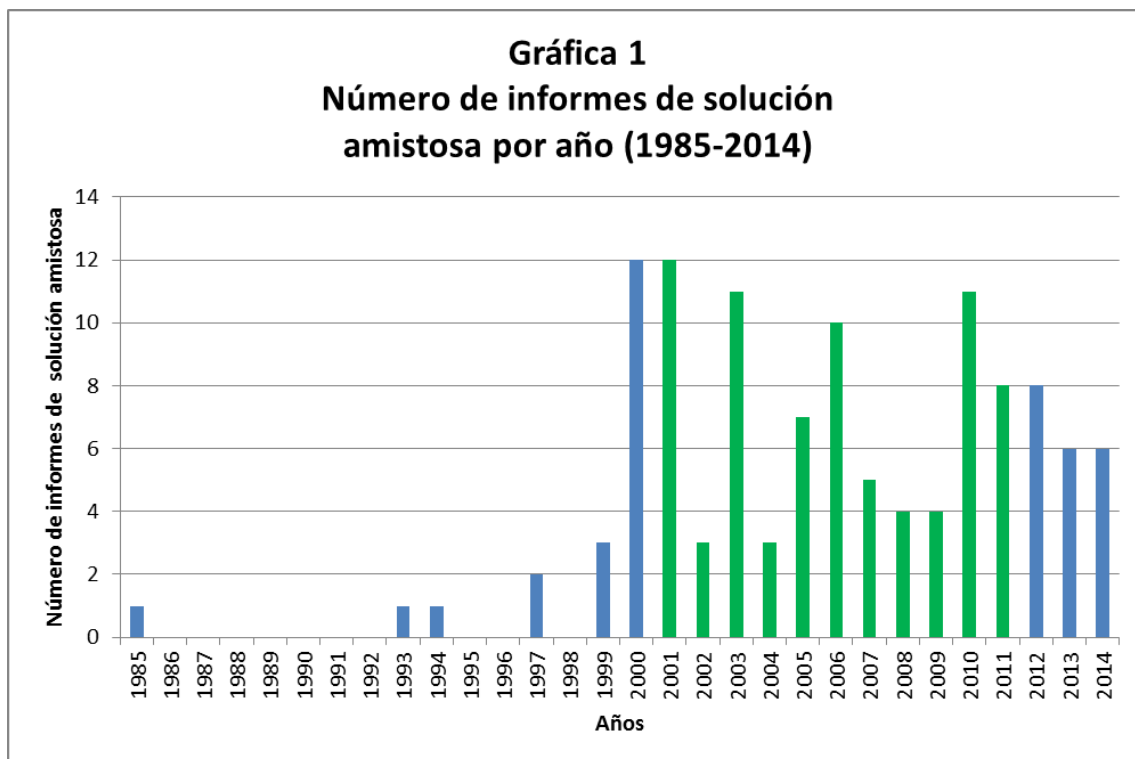
²⁸ El primer acuerdo de solución amistosa exitoso también involucró a Honduras vs. Luis Alonzo Monge, véase: CIDH, Resolución N° 5/85, caso N° 7956, Honduras, 5 de marzo de 1985.

²⁹ CIDH, *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, op.cit., pp. 9-19.

³⁰ Ello, por cierto, colocó a Ecuador como el país con más soluciones amistosas hasta el año 2014. El propio Carlos Ayala explica esto en: “Entrevistas con Claudio Grossman y Carlos Ayala” en *Revista IDEELE*, no. 121, agosto de 1999. Disponible en: <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/121/pag07.htm>. Fecha de consulta: 10 de julio de 2015.

³¹ *Ibid.*, p. 16-17.

³² El número de víctimas que recibieron reparaciones por la vía amistosa es, sin embargo, más alto ya que en varios acuerdos se acumulan peticiones similares.

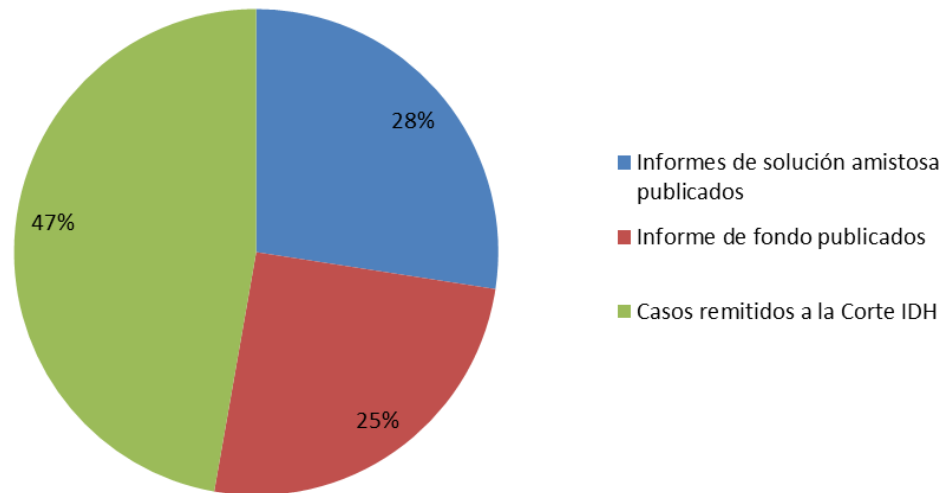


Fuente: Informes de solución amistosa disponibles en la página de internet oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>. Marcados en verde los casos incluidos en nuestra investigación.

Visto en términos relativos, los acuerdos de solución amistosa acumulados durante el período analizado no son pocos. La gráfica 2 muestra que, en efecto, entre 2001-2011 la publicación de informes de solución amistosa representó casi un tercio (28%) de las decisiones de carácter definitivo adoptadas por la CIDH (es decir, de aquellas en las que se resuelve un caso por lo que respecta a dicho organismo).³³ De hecho, las soluciones amistosas se encontraron ligeramente por encima de los informes de fondo publicados.

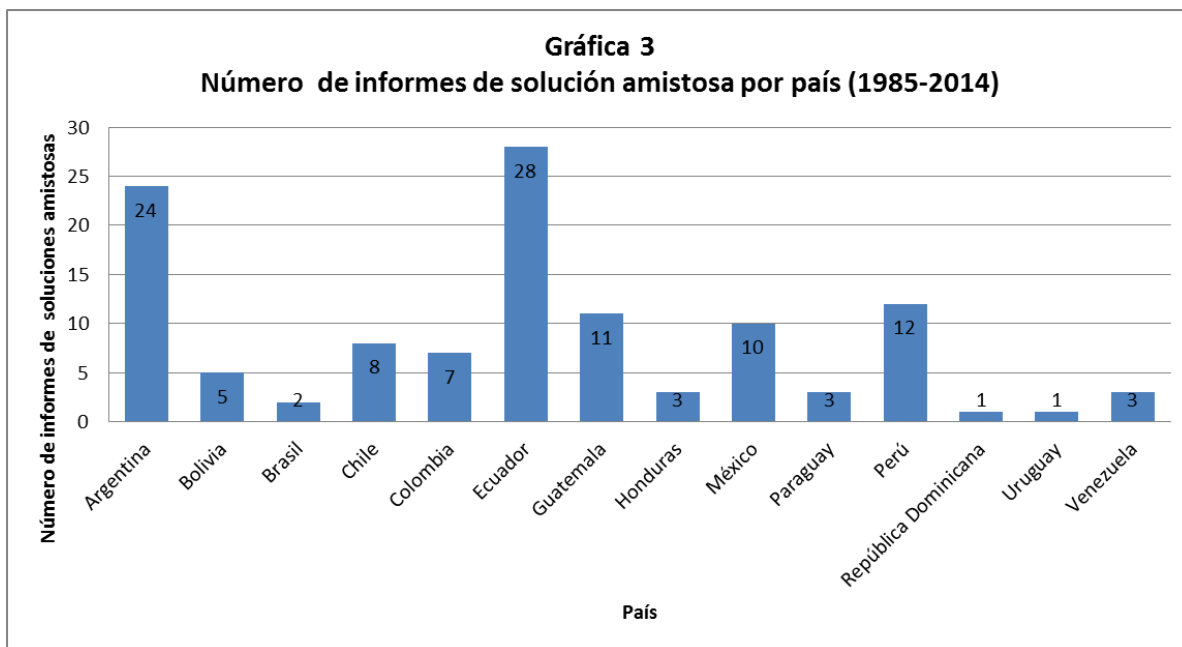
³³ Siguiendo el criterio de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas, no tomamos en cuenta en esta gráfica las decisiones de “archivo”, “admisibilidad” e “inadmisibilidad” dado que no resuelven los asuntos. Véase: Human Rights Clinic, op.cit., p. 26.

Gráfica 2
Decisiones de la CIDH
2001-2011



Fuente: Para informes de fondo publicados y casos remitidos a la Corte IDH: CIDH, *Informe anual 2013*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>. Para informes de solución amistosa: página oficial de la CIDH, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>

Por otro lado, se debe decir que no todos los Estados miembro del SIDH han recurrido a este mecanismo. Como muestra la gráfica 3 entre 1985 y 2014 sólo 14 países han participado en soluciones amistosas. En la siguiente gráfica se puede observar que los tres Estados que lideran el uso del mecanismo en términos del número de acuerdos pactados son: Ecuador con 28, Argentina con 24 y Perú con 12.



Fuente: Informes de solución amistosa disponibles en la página de internet oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>

¿Por qué algunos Estados miembros utilizan esta opción y otros no? La respuesta parece relacionarse, entre otras cosas, con el grado de obligación jurídica que los Estados han contraído con los instrumentos y órganos del SIDH. Los 14 países que han participado hasta ahora en soluciones amistosas no sólo habían ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino que también reconocían la competencia contenciosa de la Corte IDH antes de suscribir su primer acuerdo.³⁴ Lo contrario también es cierto: no existen soluciones amistosas negociadas por Estados que rechazan la jurisdicción de la Corte IDH. Esta correlación perfecta tiende a confirmar que, desde el punto de vista de los Estados, uno de los incentivos más importantes para resolver conflictos por la vía amistosa reside en evitar que una petición individual progrese hasta la Corte IDH y desemboque en una sentencia.³⁵ Casi por definición los Estados buscan evitar sentencias negativas por parte de tribunales internacionales que constituyen una autoridad en su área temática; de tal manera que mientras más clara es la responsabilidad del Estado en un asunto, mayor será el incentivo de llegar a soluciones amistosas con los peticionarios.

A continuación se presentan los resultados del análisis de las 78 soluciones amistosas homologadas entre 2001 y 2011.

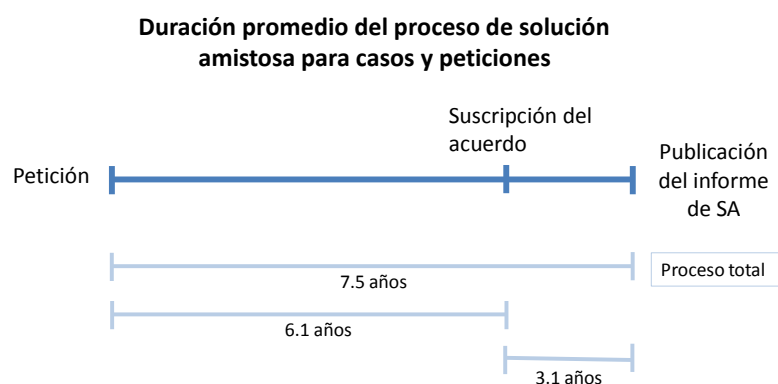
4.2 Eficiencia

Los datos demuestran que en el sistema interamericano de derechos humanos el principal beneficio asociado a los acuerdos de solución amistosa —es decir, el de constituir

³⁴ México suscribió su primer acuerdo de solución amistosa en octubre de 1998, dos meses antes de que el país reconociera la competencia contenciosa de la Corte IDH. Sin embargo, podemos suponer que al momento de la suscripción, la decisión de reconocer a la Corte ya había sido tomada.

³⁵ Todos los miembros de las OSC de derechos humanos entrevistados coincidieron en señalar que desde su punto de vista ésta es la racionalidad imperante entre las autoridades estatales.

una vía procesalmente más rápida y por ende disminuir los costos que enfrentan todas las partes— por ahora no se concreta de manera fehaciente: la duración promedio del proceso de solución amistosa es demasiado dilatada. Como se puede observar en el diagrama de abajo, el tiempo promedio de negociación entre las partes es de 6.1 años y el que pasa entre que se realiza una petición y se publica el informe de solución amistosa es de 7.5 años. Esto no sólo es mucho en sí mismo, sino que resulta apenas un poco más corto que el tiempo promedio que le toma a la CIDH adoptar un informe de fondo. En efecto, con la base de datos de la Clínica de Derecho de la Universidad de Texas hemos podido calcular que en el período 2001-2011 transcurrieron en promedio 7.3 años entre el registro de una petición y el informe de fondo definitivo (basado en el artículo 51 de la CADH).³⁶



Estos datos se obtuvieron empleando como universo 74 acuerdos de solución amistosa, de un total de 78 acuerdos celebrados durante el período 2001-2011 (correspondientes a 25 casos y 49 peticiones). Los cuatro acuerdos que no fueron contemplados son los correspondientes a los informes de solución amistosa no. 110/01 (Ecuador), 20/07 (Perú), 71/07 (Perú), y 20/08 (Perú). En estos informes no se reportó la fecha de petición ante la CIDH, lo cual imposibilita la medición de la duración.

Esta demora es sin duda excesiva. Podría pensarse entonces que la solución amistosa no hace ninguna diferencia para las víctimas desde el punto de vista de cómo viven el proceso de exigir sus derechos ante el SIDH: se repite el desgaste personal y los ciclos de esperanza y frustración que ocurren en los dilatados litigios que desembocan en una recomendación o sentencia.³⁷ Los peticionarios y expertos entrevistados, sin embargo, coincidieron en señalar un factor subjetivo que mejora un poco la experiencia de la víctima en los procesos de solución amistosa: el tiempo transcurrido se percibe de otra manera dado que los agraviados tienen una sensación de mayor control sobre el proceso. Las víctimas se

³⁶ El dato corresponde a todos los informes de fondo adoptados por la CIDH entre 2001-2011. Agradecemos a Ariel Dulitzky, director de la Clínica de Derecho de la Universidad de Texas por habernos facilitado el acceso a la base de datos de dicha institución.

³⁷ Sobre el desgaste de las víctimas debido a tiempos excesivos e indeterminados en la tramitación de los casos véase: Carlos Martín Beristain, *Diálogos sobre la reparación*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 47-48.

sienten además empoderadas porque –después de haber sido defraudadas por el sistema nacional– ahora tienen la posibilidad de presentarse como un interlocutor directo frente a las autoridades estatales en un marco en el que su voz parece tener más peso. De tal manera que, incluso si la duración de un proceso de solución amistosa no es sensiblemente más corta, apuntan algunos expertos, la experiencia vivencial parecería ser menos onerosa que en los procesos ordinarios en los que las víctimas tienen una participación indirecta y lejana.

Por otro lado, del análisis de los informes se desprende que, en la práctica, la Comisión sólo hace públicos los acuerdos de solución amistosa en los que se registra algún grado de cumplimiento (total o parcial)³⁸, incluyendo el cumplimiento de las cláusulas más importantes acordadas entre las partes.³⁹ Por este motivo, la fecha de publicación del acuerdo puede ser una medida aproximada (*proxy*) para establecer el tiempo que tardan los Estados en cumplir con las reparaciones a las que se comprometen. Como demuestra el diagrama, en el procedimiento de solución amistosa la etapa que consume más tiempo –6.1 años en promedio– es aquella que consiste en iniciar una conciliación, negociar las reparaciones y suscribir formalmente el acuerdo. Una vez pactados los términos, transcurre un promedio de 3.1 años para que la Comisión publique el informe, es decir, para que los Estados hagan su parte y honren los compromisos adquiridos (al menos en su parte medular).

Lo anterior sugiere que un incremento en la eficiencia del mecanismo pasa por identificar tempranamente las peticiones que parecen prestarse a una solución amistosa. De hecho, la reforma al Reglamento de la CIDH de 2013 avanzó en esa dirección al establecer que la Comisión podrá adelantar la evaluación de una petición “cuando el Estado manifieste formalmente su intención de entrar en un proceso de solución amistosa”.⁴⁰ También convendría potenciar la capacidad de conciliación de la CIDH –que hasta ahora tiende a participar poco en el proceso real de reuniones y comunicaciones entre las partes– para llegar más rápido a soluciones mutuamente aceptables y así acortar el tiempo de las negociaciones. Todo esto, sin embargo, sin perder de vista que el fin último que se persigue es la protección de los derechos humanos por lo que el objetivo de eficiencia debe guardar equilibrio con el objetivo de efectividad, entendido como el arribo a una solución mediante la cual los agraviados obtengan verdaderamente justicia.

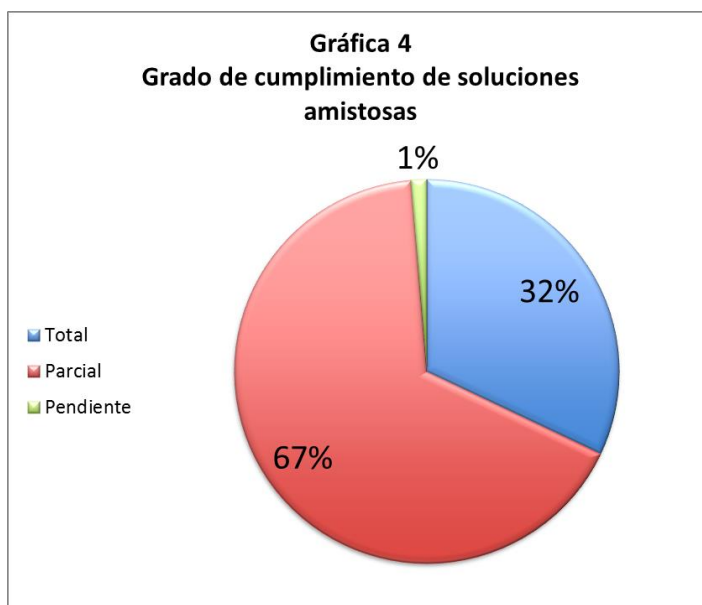
³⁸ De los 78 informes analizados sólo se presentó una excepción a esta regla: CIDH, Informe no. 110/06 (solución amistosa), Caso 12.555, *Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola*, Venezuela, 21 de octubre de 2006. Este informe se publicó aun cuando el acuerdo está “pendiente de cumplimiento”.

³⁹ La CIDH suele incluir en la sección de conclusiones de los informes publicados el siguiente fraseo: “se desprende que en sus lineamientos generales se ha cumplido con el acuerdo dentro de los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Cuando el cumplimiento es sólo parcial, la Comisión continúa su labor de seguimiento hasta que pueda darse por satisfecha. La información sobre el seguimiento de todos los acuerdos de solución amistosa se incluye en los Informes Anuales de la CIDH.

⁴⁰ El artículo 29, sobre tramitación inicial, fue modificado por la CIDH en su 147º período de sesiones celebrado en marzo de 2013. Por cierto, no parece que los Estados estén esperando a la declaratoria de admisibilidad de los asuntos para entablar soluciones amistosas ya que en nuestra muestra encontramos 53 peticiones y sólo 25 casos.

4.3 Efectividad

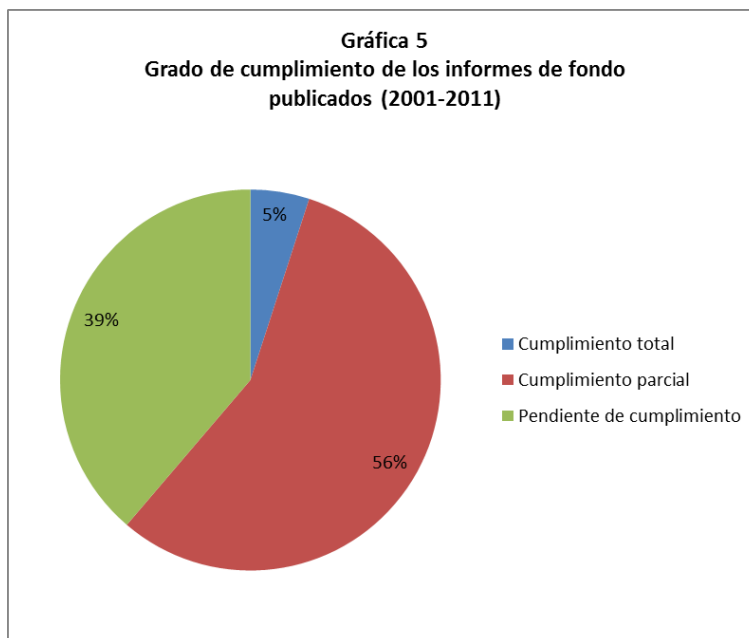
Como sucede con todos los mecanismos del SIDH, lo que interesa en última instancia es observar el efecto útil de las medidas que se acordaron para subsanar una violación a los derechos humanos. Los informes anuales de la CIDH incluyen un análisis sobre el estado del cumplimiento de las reparaciones acordadas en los acuerdos de solución amistosa publicados en los últimos años. Ahí la Comisión clasifica el grado de cumplimiento de los acuerdos mediante las categorías de: cumplimiento total, cumplimiento parcial y pendiente de cumplimiento. El análisis de los acuerdos de solución amistosa publicados entre 2001-2011 arroja el siguiente resultado:



Como se observa en la gráfica 4, sólo un tercio de los acuerdos de solución amistosa publicados han sido cumplidos en su totalidad, mientras que la gran mayoría presenta una situación en la cual una o más de las reparaciones pactadas todavía no se implementan. A primera vista, el panorama no es demasiado halagador y, de hecho, debe recordarse que esta gráfica sobreestima el cumplimiento porque la CIDH (con una excepción en nuestra muestra) sólo publica los acuerdos que tienen al menos un avance parcial, con lo cual no sabemos realmente cuántos acuerdos ya se negociaron pero están “congelados” o con nulo avance en su implementación. Es decir, la categoría “pendiente de cumplimiento” es seguramente más abultada de lo que esta gráfica sugiere.

El cumplimiento de las soluciones amistosas se muestra más brillante, sin embargo, si se contrasta con los datos de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de fondo publicados en el mismo lapso de tiempo.⁴¹

⁴¹ Entre 2001 y 2011 hay 89 informes de fondo publicados en la página web de la CIDH, de los cuales 80 casos tienen un reporte de seguimiento en el informe anual de 2013. La gráfica corresponde al grado de cumplimiento de los 80 informes.

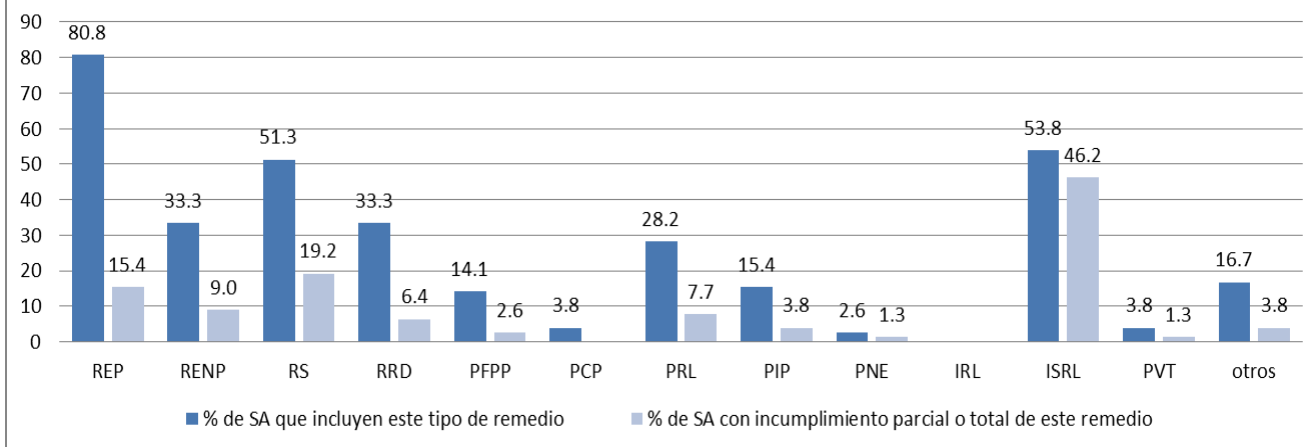


Aunque ambas estadísticas no son directamente comparables porque en la segunda el universo sí incluye todos los informes publicados pendientes de cumplimiento, es muy notable el contraste en el porcentaje de casos en los que el cumplimiento es total: 32% en las soluciones amistosas y tan sólo 5% en los informes de fondo. Aunque de manera no totalmente concluyente esto apunta a que, en efecto, sí existe una tendencia a un resultado más efectivo para las víctimas si se encamina una petición por la vía amistosa que mediante el procedimiento ordinario.⁴²

Dado que el cumplimiento “parcial” representa un porcentaje importante, vale la pena preguntarse si el incumplimiento guarda alguna relación con el tipo de medidas acordadas, por ejemplo, con su mayor o menor complejidad. Conviene revisar si los Estados siguen o no la lógica esperada de pactar voluntariamente únicamente aquello que creen factible de cumplir. En su análisis anual de cumplimiento la CIDH señala cuáles son los motivos puntuales por los cuales considera que determinado acuerdo de solución amistosa debe considerarse parcialmente cumplido. Ello da la posibilidad de identificar patrones de incumplimiento por tipo de medida pactada, como se muestra en la tabla siguiente.

⁴² Al mostrarle estos datos, un miembro de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH confirmó que sí existe mejor grado de cumplimiento de las soluciones amistosas que de las recomendaciones contenidas en los informes finales de artículo 51 de la CADH.

Gráfica 6
Tipo de remedios acordados e incumplimiento para el total de informes de solución amistosa publicados (2001-2011)



Como se puede observar, la mayor incidencia de incumplimiento se registra por lejos en el caso de las medidas que buscan evitar la impunidad mediante la investigación y sanción de los responsables de la violación a los derechos humanos: el 46.2% de los informes de solución amistosa publicados entre 2001-2011 presentan incumplimiento parcial o total de este tipo de medida. Este dato por desgracia no llama la atención ya que lo mismo sucede con las recomendaciones de la CIDH y los resolutiveos de este tipo incluidos en las sentencias de la Corte IDH.⁴³ Evidentemente, los Estados no pueden sustraerse de incluir en un acuerdo de solución amistosa el compromiso relativo a la justicia e incluso la CIDH no permitiría la omisión. Sin embargo, la alta incidencia de incumplimiento refleja la debilidad estructural de los sistemas de procuración de justicia en América Latina por lo que, en dicho marco, no hay razón para esperar que las soluciones amistosas sean más eficaces que los otros mecanismos del SIDH.

En cambio, sí llama la atención que, aunque con porcentajes menores, el segundo lugar de incumplimiento sea para las reparaciones simbólicas y el tercer lugar para las reparaciones económicas pecuniarias. Una revisión detallada de los casos indica que las medidas simbólicas incumplidas eran de fácil ejecución y por ende la falla es atribuible a la falta de voluntad de las autoridades respectivas. Por otra parte, el impago de las indemnizaciones suele estar relacionado con la falta de mecanismos legales nacionales establecidos para tal efecto o con la complejidad operativa de los existentes.⁴⁴

⁴³ Véase, por ejemplo, los datos de Basch et. al. p. 21. Ellos estudiaron las sentencias de la Corte IDH emitidas entre 2001-2006 y encontraron que en 2009 se encontraban todavía incumplidos el 89% de los resolutiveos referentes a medidas de investigación y sanción de responsables de violaciones a derechos humanos.

⁴⁴ Argentina y Perú son los países con un mayor grado de incumplimiento de las reparaciones económicas pecuniarias acordadas en soluciones amistosas. Al menos en el caso argentino el retraso en el pago parece ser

Como se recordará, algunos cuestionan la efectividad de la conciliación en materia de derechos humanos argumentando que termina por debilitar la protección general de los derechos humanos ante la ausencia de una clara adjudicación de responsabilidad por parte de una autoridad independiente. El análisis de los acuerdos concluidos hasta ahora en el marco del SIDH muestra que en la práctica sí ha sido posible remontar dicha objeción. En efecto, Estados y peticionarios han acordado en la mayoría de los casos incluir declaraciones unilaterales de responsabilidad por parte de los Estados en los textos de los acuerdos de solución amistosa. Los datos demuestran que el 80% de los informes de solución amistosa publicados por la CIDH entre 2001-2011 incluyen una mención o cláusula de reconocimiento expreso de la responsabilidad del Estado por la violación de derechos humanos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

También hay que añadir, como nota de cautela, que el reconocimiento expreso de responsabilidad estatal no se da con la misma contundencia a lo largo de los casos. Por ejemplo, el Estado argentino en múltiples acuerdos hace referencia a que “reconoce su responsabilidad internacional en el caso por la violación de los artículos (...) en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se compromete a adoptar las medidas de reparación contempladas en el presente instrumento.” En contraste, el Estado chileno suele plantearlo en términos más vagos: “por medio de este acuerdo de solución amistosa, el Estado de Chile reconoce que desde el punto de vista de los estándares internacionales, se produjo una vulneración de los derechos de los peticionarios.”

Ahora bien, la declaratoria de responsabilidad no tiene los efectos políticos y sociales deseados si no se comparte con la comunidad en general. En ese sentido, el 50% de los acuerdos de solución amistosa contempla alguna manera de hacer de conocimiento público este reconocimiento de responsabilidad, ya sea mediante su publicación en periódicos, colocación de placas, ceremonias de desagravio o actos oficiales encabezados por representantes estatales. Esto indica que los peticionarios han buscado maneras de compensar la mayor visibilidad que prometía la vía contenciosa, a la cual renunciaron al involucrarse en una solución amistosa. Nuestro análisis cuantitativo indica que las medidas de publicidad en su mayoría tienden a cumplirse pero claramente hay espacio para mejorar: de los 39 acuerdos que establecen algún tipo de publicidad, encontramos que en 11 (el 28%) se incumplieron alguno o todos los resolutiveos de este tipo.⁴⁵ Asimismo, una revisión cualitativa muestra que la gama de medidas acordadas es muy amplia y algunas tienen mayor potencial de generar impacto (e. g. publicación en periódicos de circulación nacional) que otras (e. g. publicación en el Diario Oficial o en algún lugar de la página de internet de una dependencia pública). En última instancia y más allá de lo que se pacte con

el resultado de un procedimiento complejo: se requiere la constitución de un tribunal ad hoc, cuya integración y laudo suelen demorarse y antes o después debe emitirse un decreto presidencial que también tarda en llegar.

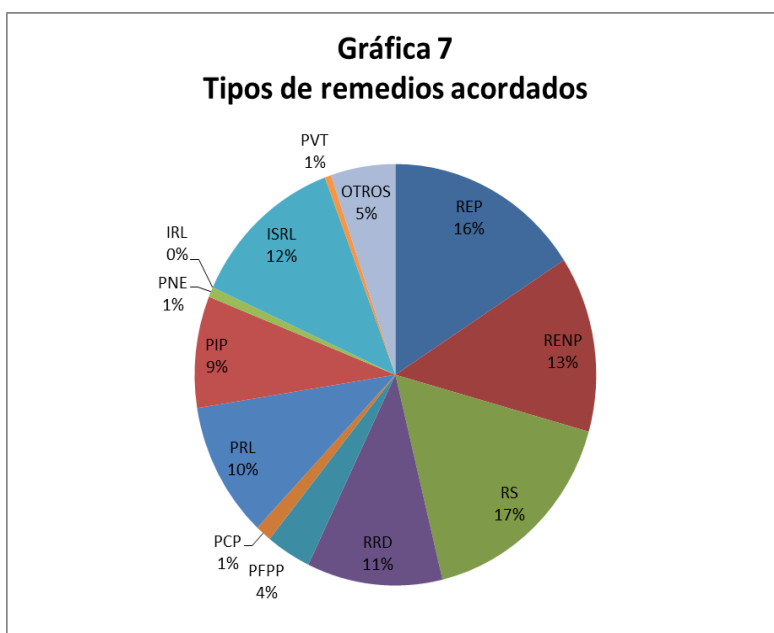
⁴⁵ La mayor parte de los casos de incumplimiento (seis de once) corresponden a soluciones amistosas acordadas por Perú. En 2001-2002 decenas de magistrados fueron cesados de su cargo al no haber sido ratificados por el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual no motivó sus resoluciones. Los afectados exigieron por esta vía su reincorporación argumentando faltas a la tutela procesal efectiva. Como parte de las reparaciones se estableció que en todos los casos habría una “ceremonia de desagravio público”, la cual fue incumplida en varias ocasiones a pesar de que fue el propio Ministerio de Justicia el que negoció los acuerdos.

el Estado, las víctimas y las OSC de derechos humanos involucradas retienen la posibilidad de recurrir a formas adicionales de publicitar los resultados de la negociación.⁴⁶

4.4 Alcance

Como se explicó en la primera parte, una de las preocupaciones más importantes que suscita la expansión de la práctica de la conciliación en los sistemas regionales de derechos humanos consiste en la posibilidad de que su uso restrinja demasiado el alcance de las reparaciones emanadas de su seno. Se teme que las respuestas puntuales a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, se realice en desmedro de mejorar el entorno general de protección de tales derechos. Esta preocupación se vería confirmada por la experiencia del sistema europeo de derechos humanos en el cual las soluciones amistosas se conciben como soluciones individuales y consisten fundamentalmente en indemnizaciones monetarias.

Nuestra investigación, sin embargo, demuestra que el sistema interamericano está muy lejos de esa experiencia: los usuarios han aprovechado muchas veces este mecanismo para alcanzar soluciones integrales que incluyen medidas de reparación individual, medidas de investigación y sanción así como garantías de no repetición. En las siguientes gráficas se puede ver la distribución porcentual por tipo de remedio y categoría general en los 78 casos estudiados.



⁴⁶ Esta estrategia fue empleada, por ejemplo, en el caso mexicano de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, a quien se negaron los servicios de salud públicos para realizar un aborto después de haber sufrido una violación a los trece años. Las OSC nacionales e internacionales que acompañaron el caso orquestaron campañas informativas durante y después de concluido el proceso de solución amistosa. Véase por ejemplo: “La victoria de Paulina” en *Revista Proceso*, 16 de abril de 2006, disponible en: http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=95660&rl=w. Fecha de consulta: 6 de febrero de 2015; GIRE, *Paulina Five Years Later*, México, 2005.



Como esperábamos, las medidas individuales de reparación constituyen sin duda la mayoría de los términos acordados y cuestiones importantes se han alcanzado por esta vía. Por ejemplo, en México a través de un acuerdo de solución amistosa se logró que fuera puesto en libertad Luis Rey García Villagrán quien había sido torturado y detenido arbitrariamente en el estado de Chiapas.⁴⁷ Otro caso de restitución de derechos es el de los carabineros Mario Alberto Jara Oñate y Otros en Chile a través del que se logró la limpieza de sus expedientes y el retiro de su nombre de una “lista de despidos” en la cual habían sido incluidos debido a las protestas de sus esposas por los bajos salarios recibidos.⁴⁸ Un ejemplo emblemático de los casos de Perú es el de Gloria José Yaquette Paredes y Otros quienes fueron reincorporados dentro del poder judicial tras haber sido cesados injustificadamente de su cargo y presumiblemente por razones políticas.⁴⁹

El dato más relevante de la gráfica no. 8, sin embargo, es que las garantías de no repetición –consistentes en reformas legales, la creación y fortalecimiento de instituciones públicas así como la capacitación de funcionarios estatales, entre otras cosas– representan un cuarto (25%) de todo lo pactado en las soluciones amistosas. Una medida apropiada para establecer si esto es mucho o poco es la comparación con el contenido de las sentencias de

⁴⁷ CIDH, Informe No. 164/10 (solución amistosa), Petición 12.623, *Luis Rey García Villagrán*, México, 1 de noviembre de 2010.

⁴⁸ CIDH. Informe No. 163/10 (solución amistosa), Caso 12.195, *Mario Alberto Jara Oñate y Otros*, Chile, 1 de noviembre de 2010.

⁴⁹ CIDH Informe N° 22/11 (solución amistosa), Petición 71-06 y otras, *Gloria José Yaquette Paredes y Otros*, Perú, 23 de marzo de 2011.

la Corte IDH, consideradas por muchos litigantes ante el SIDH como el estándar en materia de fondo y reparaciones, o sea, la “reina de las decisiones”. Aunque no tenemos un análisis de sentencias que cubra los mismos años que nuestra investigación, el trabajo de Basch et. al. nos da una idea aproximada. De manera muy interesante, su estudio de las sentencias emitidas entre 2001 y 2006 arroja una distribución porcentual de las categorías de reparaciones muy semejante a la de la gráfica 8: 62% de reparación, 23% de prevención, 13% de investigación y 2% de otros.⁵⁰ Es decir, por lo que hace a las reparaciones, en términos agregados, parece que se obtienen resultados similares por estas dos vías.⁵¹

La presencia de este importante porcentaje de medidas de prevención en las soluciones amistosas indica, por un lado, que los peticionarios no pierden oportunidad de exigir respuestas que van más allá del asunto concreto y que resultan en beneficio de la sociedad interamericana en general. De hecho, en la gran mayoría de las soluciones amistosas (el 65.4% de los casos) las víctimas están acompañadas o son representadas por OSC de derechos humanos que no pierden de vista el panorama más amplio; varias de ellas –como el internacional Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina o la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) de México– han incorporado las soluciones amistosas como parte de su repertorio para alcanzar resultados estratégicos. Por otro lado, esto también refleja una cuestión crucial: existen varios Estados –entre los que destacan Argentina, Chile y Brasil– que en distintos momentos se han mostrado disponibles a utilizar esta vía para comprometerse a realizar acciones estructurales, algunas de ellas de envergadura. Mejor aún: en términos agregados dichos compromisos han tendido a honrarse, como lo demuestra los bajos porcentajes de incumplimiento de las medidas de prevención mostrados en la gráfica 6.

El éxito de las medidas estructurales es visible en casos muy distintos. En Brasil, por ejemplo, a raíz del acuerdo de solución amistosa sobre un caso de trabajo esclavo en el Estado de Pará se logró elevar el delito de esclavitud al ámbito federal y se realizaron reformas en el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo y el Código Penal Brasileño.⁵² De forma similar, en Argentina se logró la creación del Mecanismo Provincial de Prevención de la Tortura y otros Actos Inhumanos siguiendo lo acordado en el caso de las terribles condiciones de reclusión en las penitenciarías de la provincia de Mendoza.⁵³ Un último ejemplo es el de Chile donde a raíz del acuerdo con el pueblo Mapuche Pehuenche se ratificó el Convenio 169 de la OIT y se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena Agencia de Desarrollo Indígena (CONADI).⁵⁴ Por supuesto, este tipo de acuerdos de solución amistosa –más ambiciosos y con efectos *erga omnes*– suele ser parte de procesos más generales de lucha en contra de un determinado patrón de abusos. En

⁵⁰ Véase Basch et. al, p. 17. La comparación es aproximada porque nuestra muestra cubre más años (2001 a 2011) pero es pertinente ya que, como se recordará, en el presente trabajo se retomó la clasificación de reparaciones propuesta en Basch et. al.

⁵¹ También es cierto que hay países como Ecuador que, a pesar de contar con el mayor número de acuerdos de solución amistosa en nuestra muestra, no incluyó ninguna medida de prevención en ellos.

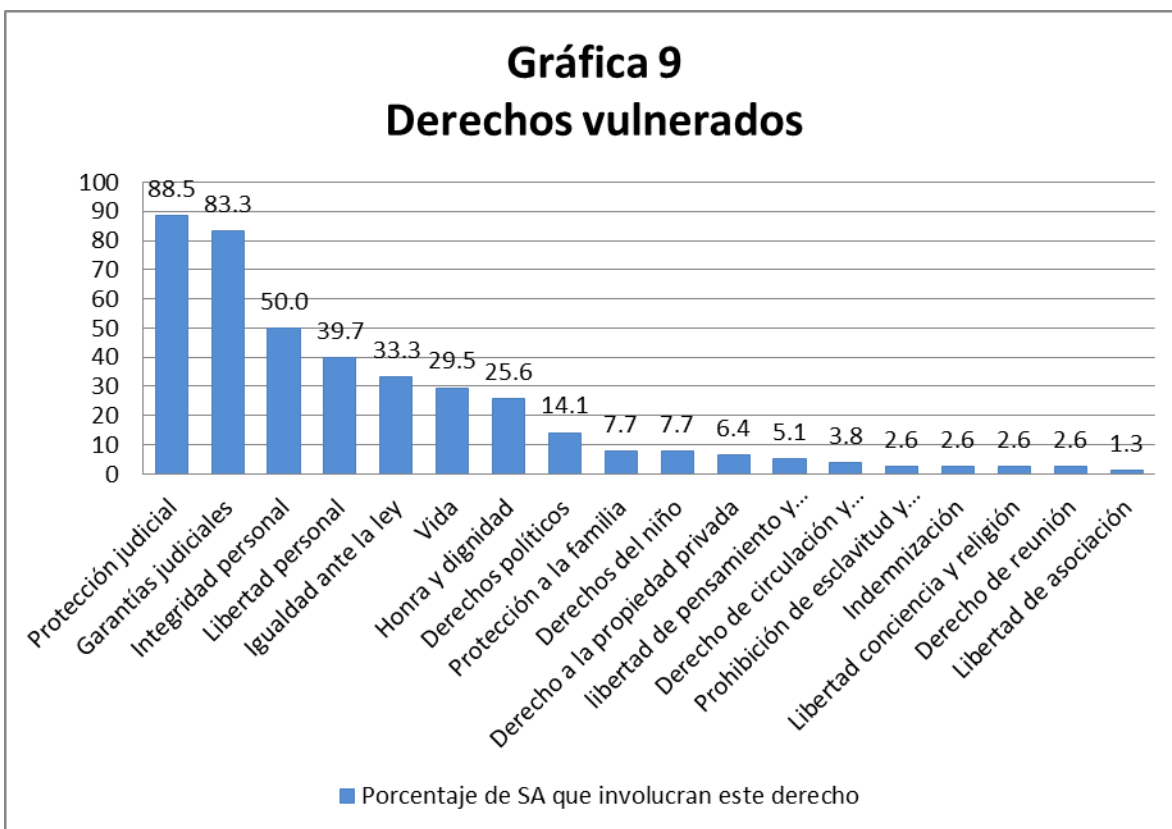
⁵² CIDH, Informe No. 95/03 (solución amistosa), Caso 11. 289, *José Pereira*, Brasil, 24 de octubre de 2003.

⁵³ CIDH, Informe No. 84/11 (solución amistosa), Caso 12. 532, *Penitenciarías de Mendoza*, Argentina, 21 de julio de 2011.

⁵⁴ CIDH, Informe No. 30/04 (solución amistosa), Petición 4617-02, *Mercedes Julia Huentao Beroiza y otras*, Chile, 11 de marzo de 2004.

ese sentido, se debe tomar en cuenta que la adopción de las medidas de reparación pactadas puede derivarse no sólo de la existencia de un acuerdo de solución amistosa sino del cúmulo de estrategias legales y políticas movilizadas por diferentes actores para tal efecto.

Los anteriores ejemplos demuestran que no son cosas menores las que se resuelven mediante el mecanismo de soluciones amistosas en el marco del SIDH. De hecho, en la gráfica número 9 se muestra cuáles son los derechos que están en juego en los 78 acuerdos de solución amistosa que conforman nuestro universo.



Como se puede observar, se presenta una mayor incidencia en la violación de los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial): 83.3% y 88.5% de los casos involucran estos artículos respectivamente. Esto no sorprende porque, como es sabido, uno de los requisitos para llegar al SIDH es precisamente agotar instancias legales internas y que existan fallas en el sistema de impartición de justicia de los Estados. El dato que llama la atención, en cambio, es el porcentaje de asuntos que involucran los derechos a la integridad personal (50%), a la vida (29.5%) y a la libertad personal (39.7%). Se trata de derechos íntimamente relacionados con la dignidad y autonomía personales, es decir, con los principios primarios que toda la agenda de los derechos humanos busca proteger en primer lugar. En estos casos víctimas y autoridades someten a negociación situaciones en las cuales se cometieron excesos en el uso de la fuerza pública, lo cual da una medida de su gravedad.

Desde finales de los años noventa la práctica de la CIDH ha sido aceptar e incluso promover las soluciones amistosas sin distinguir de la materia de la cual se trate. Digamos que los potenciales efectos deletéreos derivados de la negociación en este tipo de casos podrían ser contrarrestados si se presentan al menos dos condiciones. La primera es que los acuerdos de solución amistosa incluyan un reconocimiento expreso de responsabilidad estatal. La segunda es que sean ocasión de generar garantías de no repetición. Nuestros datos arrojan que la gran mayoría de las situaciones que involucran los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos incluyen, en efecto, un reconocimiento expreso de responsabilidad por parte de las autoridades gubernamentales pero no es el 100%. Para que ello se constituyera en una práctica los peticionarios deberían estar alerta a exigirlo e idealmente la CIDH debería establecer este requisito en algún protocolo de operaciones interno.

V. Conclusiones

El presente trabajo ha encarado el tema del impacto del mecanismo de solución amistosa sobre la defensa y protección de los derechos humanos en el SIDH sobre la base de tres entendidos. El primero es que las soluciones amistosas deben ser comprendidas ante todo como un mecanismo alternativo a la vía contenciosa por lo que –en la medida de lo posible– conviene valorar sus resultados a la luz de lo que sucede con el trámite ordinario de peticiones. El segundo es que se deben tomar en cuenta los efectos que tienen las soluciones amistosas no sólo para las víctimas individuales sino también para el funcionamiento más general del sistema, incluyendo los intereses de la CIDH y los Estados. El tercero es que conviene desagregar el concepto de impacto en tres dimensiones: eficiencia, efectividad y alcance de las reparaciones pactadas. Como se discute más abajo, las metas en cada uno de estos rubros no necesariamente se refuerzan mutuamente, sino que puede existir un *trade-off* entre ellas.

Los datos de esta investigación dejan claro que por ahora el principal defecto de las soluciones amistosas es que en realidad no constituyen una vía procesalmente más rápida que contribuya a la eficiencia general del sistema o permita disminuir los costos para todos los interesados. Por un lado, se ha comprobado que las partes en el litigio no pierden menos tiempo (y se podría inferir entonces que tampoco menos dinero y esfuerzo) con este mecanismo debido a que la duración promedio de este procedimiento es casi tan larga como el ordinario. Por otro lado, la CIDH de todas formas debe distraer recursos escasos en la promoción de esta vía, en ejercer su papel (hasta ahora limitado) de mediadora, en vigilar que los términos acordados se finquen en el respeto a los derechos humanos y en darle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, por lo que la descarga tampoco parece ser fenomenal. En todo caso, los beneficios funcionales en términos de desahogo de la carga de trabajo se los llevaría la Corte IDH la cual, en buena lógica, tiende a recibir menos asuntos en la medida en la cual más de ellos se solucionan por la vía amistosa en la etapa previa.

Así pues, la mejoría en los tiempos procesales no parece ser hasta hoy la contribución más importante del procedimiento de solución amistosa pero ello es atribuible, en parte, al *trade off* entre eficiencia y alcance. No cabe duda de que la CIDH podría mejorar algunas cuestiones logísticas y administrativas en su gestión de las soluciones

amistosas. Sin embargo, al menos una parte del retraso en la negociación y el cumplimiento por parte de las autoridades se deriva del hecho de que –a diferencia del sistema europeo, por ejemplo– las medidas pactadas no son sólo ni principalmente indemnizaciones económicas sino que muchas veces buscan tener un impacto más allá del caso individual, es decir, buscan un alcance mayor. En efecto, hemos visto que el 25% de las medidas acordadas pretenden ser garantías de no repetición y que éstas son, a su vez, más complejas en su negociación y ejecución. No es lo mismo, por ejemplo, aprobar o reformar una ley que develar una placa en memoria de una víctima.

Este tipo de contenido es una característica de las soluciones amistosas en el SIDH. Una característica a la cual, de hecho, no se debería renunciar puesto que –incluso si el aporte en términos de eficiencia es menor– contribuye a legitimar las soluciones amistosas como mecanismos adecuados para resolver conflictos de derechos humanos, aún cuando se trate de violaciones graves. En efecto, podemos concluir que en el SIDH el problema ético de la monetización de los derechos fundamentales es menos crítico en la medida en la cual los usuarios y los Estados han aceptado utilizar la vía amistosa no sólo para fijar montos indemnizatorios sino también para dar pie a cambios estructurales que mejoran el entorno general de la garantía de los derechos humanos en el país en cuestión.

En cuanto a la efectividad, aunque nuestros datos tienen limitaciones, sí parece confirmarse la idea de que los Estados tienden a cumplir aquellos compromisos que pactan voluntariamente; incluso presentan un mejor record de cumplimiento que respecto a aquellas reparaciones que les han sido impuestas por la vía contenciosa. Al menos la comparación con el grado de cumplimiento de los informes de artículo 51 en el período estudiado así lo indica. Seguramente esta ventaja comparativa en términos de efectividad, sumada a la sensación de mayor certidumbre y control sobre el proceso que experimentan las víctimas, constituyen los argumentos de mayor peso para incentivar la expansión del mecanismo de soluciones amistosas en el SIDH. Después de todo, en la dimensión humana del proceso, de poco sirve ganar una batalla de papel si no se traduce en efectos palpables en la vida real. Cabe agregar, además, que el principal reto que hoy experimenta el sistema –más allá de sus carencias financieras– es precisamente la falta de cumplimiento de las decisiones de sus órganos.

Finalmente, nuestro análisis cualitativo y estadístico de los acuerdos de solución amistosa nos lleva a concluir que en muchos sentidos –aunque claramente no en todos– las soluciones amistosas pueden llegar a producir efectos similares a los de las sentencias de la Corte IDH. Ello depende de la pericia de los peticionarios y de la buena voluntad de los Estados para incluir al menos tres elementos: el reconocimiento expreso y claro de la responsabilidad estatal, medidas de publicidad adecuadas y el equilibrio pertinente en términos de los componentes dirigidos a la reparación, la prevención y la investigación. La vía amistosa no debería pues verse como una opción de segunda para los peticionarios y las víctimas sino como una ruta potencialmente tan fructífera como la de las instancias jurisdiccionales.

Bibliografía

- Basch, Fernando, et. al., “La efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* (Brasil), vol. 7, núm. 12, 2004, pp. 9-36.
- Beristain, Carlos Martín, *Diálogos sobre la reparación*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Burke, Sean Brian y Matthew Webster, *Facilitating Friendly Settlements in the Inter-American Human Rights System: A Comparative Analysis with Recommendations*, working paper, 1º de mayo de 2010, disponible en <http://ssrn.com/abstract=1676603>. Fecha de consulta: 10 de junio de 2014.
- Cafilisch, Lucius, “The reform of the European Court of Human Rights: Protocol no 14 and beyond 2006” en *Human Rights Law Review*, vol. 6, núm. 2, 2006, pp. 403-415.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La solución amistosa de peticiones de derechos humanos en el ámbito universal y regional, con especial referencia al Sistema Interamericano”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (México), vol. 5, 2005, pp. 83-122.
- CIDH, *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, Washington D.C., OEA, 2013.
- CIDH, *Informe anual 2013*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014.
- CIDH, *Informes de solución amistosa*, disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>. Fecha de consulta: 1ro. de agosto de 2014.
- CIDH, *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2014.
- CIDH, Informe No. 84/11 (solución amistosa), Caso 12. 532, *Penitenciarias de Mendoza*, Argentina, 21 de julio de 2011.
- CIDH Informe N° 22/11 (solución amistosa), Petición 71-06 y otras, *Gloria José Yaquetto Paredes y Otros*, Perú, 23 de marzo de 2011.
- CIDH, Informe No. 164/10 (solución amistosa), Petición 12.623, *Luis Rey García Villagrán*, México, 1 de noviembre de 2010.

CIDH, Informe No. 163/10 (solución amistosa), Caso 12.195, *Mario Alberto Jara Oñate y Otros, Chile*, 1 de noviembre de 2010.

CIDH, Informe no. 110/06 (solución amistosa), Caso 12.555, *Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola*, Venezuela, 21 de octubre de 2006.

CIDH, Informe No. 30/04 (solución amistosa), Petición 4617-02, *Mercedes Julia Huentao Beroiza y otras*, Chile, 11 de marzo de 2004.

CIDH, Informe No. 95/03 (solución amistosa), Caso 11. 289, *José Pereira*, Brasil, 24 de octubre de 2003.

“Entrevistas con Claudio Grossman y Carlos Ayala” en *Revista IDEELE*, no. 121, agosto de 1999. Disponible en: <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/121/pag07.htm>. Fecha de consulta: 10 de julio de 2015.

European Court of Human Rights, *Pending applications allocating to a judicial formation*, disponible en http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2013_BIL.pdf. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2014.

GIRE, *Paulina Five Years Later*, México, 2005.

Human Rights Clinic, *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Estados Unidos, University of Texas School of Law, diciembre de 2011.

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 para la consideración del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011.

Keller, Helen, et. al., *Friendly Settlements Before the European Court of Human Rights. Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

“La victoria de Paulina” en *Revista Proceso*, 16 de abril de 2006, disponible en http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=95660&rl=w. Fecha de consulta: 6 de febrero de 2015.

Merrills, John, “The Means of Dispute Settlement” en Michael Evans (ed.), *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 533-559.

OEA, 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 Humano, disponible en <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2014.

Presentation by the Executive Secretariat of the IACHR on the topic “friendly settlement” (Working Group meeting of September 27, 2011), Special Working Group to Reflect on the Workings of the IACHR with a view to Strengthening the IAHRs, OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 41/11, 2 diciembre de 2011, verbatim.

Serna de la Garza, José María, “El concepto del *ius commune* latinoamericano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación” en Armin Von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro y Mariela Morales Antoniazzi (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: rasgos, potencialidades y desafíos*, México, UNAM/Max Planck Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014, pp. 199-217.