

La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos



María Carolina Estepa*
Universidad Manuela Beltrán

Fecha de recepción: 30 de junio de 2011

Fecha de aprobación: 24 de agosto de 2011

RESUMEN

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, se prevé que los litigios entre los Estados y las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus representantes puedan resolverse a través de un acuerdo amistoso. En este arreglo, llevado a cabo ante los órganos regionales de protección de los derechos humanos, el Estado se somete por voluntad propia a un proceso de solución amistosa, que no implica *per se* un reconocimiento de responsabilidad internacional por parte suya, sino apenas un cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención, proceso en el que se compromete a investigar y juzgar a los responsables, y adopta compromisos en materia de reparación a los afectados; las víctimas, por su parte, renuncian a llevar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y la Comisión Interamericana vela por la coherencia del acuerdo en relación con la normatividad interamericana y ostenta un papel de observador independiente. ¿En

Para citar este artículo: Estepa, María Carolina, "La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13, (2), pp. 327-352.



* Magíster en derecho contractual público y privado de la Universidad Santo Tomás, especialización en Pedagogía de los Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, Docente Investigadora del Grupo de Derechos Humanos de la Universidad Manuela Beltrán. Correo electrónico: carolinaestepa@gmail.com

qué consisten estos acuerdos?, ¿qué posibilidades y límites ofrecen para las partes enfrentadas? y, sobre todo, ¿qué clase de reparación ofrecen para las víctimas de violaciones de derechos humanos?, son las cuestiones por resolver en el presente artículo.

Palabras clave: derechos humanos, obligaciones internacionales, derecho a reparación, Sistema Interamericano, solución amistosa.

Friendly Settlements in the Framework of the Inter-American Human Rights System

ABSTRACT

The Inter-American system for the protection of human rights provides that disputes between States and victims of human rights violations or their representatives can be resolved through a friendly settlement. In this arrangement, conducted before the regional organs of protection of human rights, the State accepts its international responsibility, commits itself to investigate and judge the responsible and makes commitments on compensation to the offended, the victims, on his part, renounce to take the case to the Inter-American Court of Human Rights, and the Inter-American Commission monitors the legal consistency of the agreement and holds the role of independent observer. What are these agreements, what possibilities and limitations provide to the opposing parties and, above all, what kind of reparation offer to victims of human rights violations are issues to resolve in this article.

Key words: friendly settlement, human rights, Inter-American system, international duties, right to reparation.

A solução amistosa no quadro do sistema interamericano de direitos humanos

RESUMO

No sistema interamericano de proteção dos direitos humanos se prevê que os litígios entre os Estados e as vítimas de violações de direitos humanos ou seus representantes podam se resolver através de um acordo amistoso. Neste arranjo, levado a cabo ante os órgãos regionais de proteção dos direitos humanos, o Estado se submete por vontade própria a um processo de solução amistosa, que não implica per se um reconhecimento de responsabilidade internacional por parte do mesmo, senão apenas um cumprimento de boa fé dos propósitos da Convenção, processo no qual se compromete a pesquisar e julgar aos responsáveis, e adota compromissos em matéria de reparação aos afeitados, as vítimas por sua parte, desistem em levar o caso ante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, e a Comissão Interamericana vela pela coerência do acordo em relação com a normatividade interamericana e

ostenta um papel de observador independente. Em que consistem estes acordos?, que possibilidades e limites oferecem para as partes enfrentadas?, e especialmente, que tipo de reparação se oferecem para as vítimas de violações de direitos humanos?, são as questões a resolver no presente artigo.

Palavras chave: Direitos humanos, obrigações internacionais, direito à reparação, sistema interamericano, solução amistosa.

INTRODUCCIÓN

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos nace cuando los Estados americanos, en un gesto de resistencia al horror causado por la Segunda Guerra Mundial, se reúnen en México en 1945, en el marco de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, y resuelven encargar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de declaración que estableciera fuertes vínculos de solidaridad entre ellos y, a un tiempo, reforzara el respeto a los derechos humanos en el continente (Faúndez, 1996, p. 31). El proyecto fue aprobado en Bogotá (Colombia), bajo la denominación de “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, documento en el que se plasman las directrices institucionales para la integración de los Estados a nivel regional y se proclaman los derechos fundamentales de la persona y los deberes de los Estados para la garantía de su vigencia y respeto.

Tratados jurídicamente vinculantes y declaraciones sin poder coercitivo integran el cuerpo del Sistema Interamericano, pero es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo que sigue, la Convención), firmada en San José (Costa Rica), en 1969, la carta esencial que organiza el sistema y constituye sus órganos de protección, y reconoce y protege un amplio conjunto de derechos y libertades para todos los habitantes de los Estados parte en ella. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión o la CIDH) fue establecida en 1959 y algunos años después, en 1965, fue facultada para tramitar peticiones individuales (Buergethal et ál., 1990, p. 37). Hasta 1978, la Comisión fue el único órgano de supervisión del Sistema, ya que entró en funcionamiento la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, la Corte o la Corte IDH).

El Estado colombiano aprobó la Convención mediante Ley 16 de 1972, depositó el respectivo instrumento de ratificación el 31 de julio de 1973 y aceptó la competencia de la Comisión y de la Corte el 21 de junio de 1985, por tiempo indefinido y bajo condición de estricta reciprocidad, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana. De esta forma, en virtud del orden constitucional, integró la Convención en su bloque de

constitucionalidad, otorgándole así un carácter de norma prevalente, con las limitaciones contenidas en los artículos constitucionales 4° y 93 en concordancia con el 214-2 del orden interno (Colombia, Constitución Política, artículo 93).

El Sistema Interamericano opera para Colombia –y los demás Estados parte– como un sistema complementario al orden jurídico nacional, es decir, como un conjunto de normas de carácter subsidiario que entran en aplicación cuando se han agotado las vías judiciales internas para la protección de los derechos. Así lo reconoce la Convención cuando adjudica al sistema regional una protección internacional de naturaleza convencional, coadyuvante o complementaria al derecho interno de los Estados americanos, y cuando ordena que una petición pueda ser admitida cuando se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna (Convención Americana sobre Derechos Humanos, preámbulo y art. 46.1.a).

Las víctimas de violaciones de derechos humanos que no han conseguido ver sus derechos amparados en la justicia interna acuden al Sistema Interamericano para presentar su caso. El órgano que lo recibe es la Comisión Interamericana, quien deberá evaluar si la petición cumple con los requisitos necesarios para su admisibilidad; de cumplirlos, la Comisión inicia el trámite pertinente del artículo 48.1 de la Convención: solicita información al gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, verifica si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación, realiza un examen del asunto planteado en la petición, lleva a cabo las investigaciones que crea pertinentes y recibe las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados.

Ahora bien, además de este procedimiento, la Convención Americana prevé en su artículo 48.1.f) que los litigios entre los Estados y las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus representantes pueden resolverse, en sede de la Comisión o de la Corte, a través de un acuerdo amistoso. Aunque estos arreglos presentan rasgos diversos de acuerdo con el tema debatido, algunas características son definitorias de estos: el Estado voluntariamente en aplicación de la Convención reconoce su responsabilidad internacional, se compromete a investigar y juzgar a los responsables, y adopta compromisos en materia de reparación a los afectados; las víctimas, por su parte, renuncian a llevar el caso hasta la sentencia final; y la Comisión o la Corte velan por la coherencia del acuerdo en relación con la normatividad interamericana y ostentan un papel de observador independiente.

La celebración de acuerdos de este tipo es una posibilidad que ofrece la Convención Americana y que se ha desarrollado ampliamente en las opi-

niones consultivas y en los asuntos contenciosos del sistema interamericano. Como se anunció en el resumen introductorio, el objeto de este artículo es determinar en qué consisten estos acuerdos amistosos, qué posibilidades y límites ofrecen para las partes enfrentadas y, sobre todo, qué clase de reparación brindan a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Con tal propósito, este trabajo se divide en dos partes: en la primera, se ofrece un panorama descriptivo del acuerdo amistoso en el Sistema Interamericano, se explican las disposiciones normativas pertinentes y las reglas que ha fijado la Corte Interamericana sobre él; en la segunda, se hace una exposición de las principales ventajas que ofrece el acuerdo amistoso para las partes enfrentadas y de los inconvenientes más comunes que presentan dichos acuerdos en términos de reparación a las víctimas.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La responsabilidad internacional de un Estado por un hecho internacionalmente ilícito conlleva a la obligación de reparación material e inmaterial de las víctimas, establecida por los tribunales internacionales. A través del procedimiento de la solución amistosa, contemplado en un acuerdo suscrito entre Estado-víctima, se incluyen el total de las indemnizaciones objeto de la reparación por los hechos imputables al Estado. El acceder a la solución amistosa no tiene efecto de reconocimiento del Estado, sino un cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención, por lo que el cumplimiento está sujeto a la voluntad de cooperación del gobierno involucrado para la investigación del asunto y para la adopción de las medidas necesarias para solventarlo, lo que es esencial para lograr un acuerdo amistoso sólido y duradero. No debe perderse de vista que la situación objeto de solución amistosa es una violación de derechos humanos y las víctimas tienden a revictimizarse si el Estado firma un acuerdo que incumple.

METODOLOGÍA

La metodología general utilizada se basa en un trabajo investigativo mixto, el cual inicia con una exploración conceptual de la solución amistosa en donde el Estado ha llegado a un acuerdo con la víctima, con división de competencias entre Estado, Comisión Interamericana y Corte Interamericana de Derechos Humanos; seguida de un análisis descriptivo, analítico y explicativo en el contexto del derecho colombiano frente a los fallos de la Corte Interamericana, con técnicas de recolección de información consistente en análisis documental y jurisprudencial nacional e internacional.

1. DESCRIPCIÓN DE LA SOLUCIÓN AMISTOSA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

1.1. Disposiciones normativas

La doctrina especializada explica que la incorporación del proceso de solución amistosa en el Sistema Interamericano estuvo influenciada por las disposiciones pertinentes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo que sigue, el Convenio Europeo) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Sepúlveda, 1984, p. 242). En el ámbito continental, el citado artículo 48.1.f) de la Convención Americana establece que la Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra la misma carta, podrá ponerse a disposición de las partes interesadas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en dicho instrumento.

A continuación, prescribe en su artículo 49 que, de llegarse a una solución amistosa, la Comisión debe redactar un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados parte en la Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Agrega que el informe debe contener una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, y que es obligación de la Comisión suministrar la más amplia información posible a las partes si éstas lo solicitan.

El Reglamento de la Comisión Interamericana regula en detalle el procedimiento de solución amistosa. Allí se establece que la Comisión se pondrá a disposición de las partes, en cualquier etapa del examen de una petición, con el fin de lograr un acuerdo amistoso fundado en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la normatividad interamericana; que este acuerdo deberá iniciarse y continuarse con base en el consentimiento de las partes involucradas; que la Comisión podrá encomendar a uno o más de sus miembros la tarea de facilitar la negociación; que la Comisión podrá cesar su intervención cuando evidencie que el asunto debatido no es susceptible de arreglo por esta vía, o alguna de las partes, no consiente en su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa; que en caso de acuerdo la Comisión deberá aprobar un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, transmitirlo a las partes y publicarlo, previa verificación del consentimiento de las víctimas o sus derechohabientes; y finalmente, que, de no llegarse a una solución amistosa, la Comisión proseguirá con el trámite regular de la petición (Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 40).

En el artículo 48.1 de este Reglamento, se indica que, una vez publicado el informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones. Sobre las audiencias, precisa el Reglamento en el artículo 64.1 que tienen por objeto recibir exposiciones verbales y escritas de las partes sobre hechos nuevos e información adicional a la que ha sido aportada durante el procedimiento, y que podrán referirse, entre otras cuestiones, al inicio o desarrollo del procedimiento de solución amistosa.

Finalmente, el capítulo VI del Reglamento de la Corte Interamericana consagra distintas formas de terminación del proceso como el desistimiento, el reconocimiento y la solución amistosa. Sobre esta última, el Reglamento consagra que, cuando la Comisión, el Estado o las víctimas o sus representantes, en un caso ante la Corte, comuniquen a esta la existencia de una solución amistosa o de un avenimiento u otro hecho idóneo para la solución del litigio, la Corte deberá resolver en el momento procesal oportuno sobre su procedencia y sus efectos jurídicos (Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, art. 63).

1.2. Reglas jurisprudenciales

Sobre el procedimiento de solución amistosa previsto en la Convención, los órganos del Sistema Interamericano se han pronunciado en diversas ocasiones. Desde sus primeras sentencias, la Corte Interamericana ha señalado que este arreglo amistoso “debe intentarse sólo cuando las circunstancias de una controversia determinen la necesidad o la conveniencia de utilizar este instrumento, supuestos sujetos a la apreciación de la Comisión”;¹ en el primer caso colombiano que llegó a su conocimiento, también se pronunció en la misma dirección (*Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, sentencia del 21 de enero de 1994, Excepciones preliminares, serie C Nº 17, párr. 26).

Esta interpretación sugiere que el mandato a la Comisión de ponerse a disposición de las partes para lograr un acuerdo amistoso es una facultad que se le otorga y no una obligación que se le impone, pues la Comisión deberá valorar en cada caso las circunstancias y analizar si el asunto objeto de litigio es susceptible de solución amistosa. Para que la Comisión se ofrezca



¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones preliminares, serie C Nº 3, párr. 47; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*, sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones preliminares, serie C Nº 2, párr. 49; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones preliminares, serie C Nº 1, párr. 44.

como órgano de solución amistosa, según De Piérola y Loayza, deben quedar cumplidos dos requisitos: a) que estén “precisadas suficientemente las posiciones y pretensiones de las partes”, lo que significa que el procedimiento solo puede iniciarse después de que el gobierno haya dado respuesta expresa a la denuncia, y b) que, a juicio de la Comisión, “el asunto por su naturaleza sea susceptible de solucionarse mediante el procedimiento de solución amistosa” (De Piérola et ál., 1995, p. 182).

Ha precisado esta Corte que el acuerdo amistoso contiene un mecanismo de intensidad creciente destinado a estimular al Estado afectado a fin de que cumpla con su deber de cooperar para la solución del caso. A su juicio, se trata de un mecanismo de solución de conflictos que favorece a las partes involucradas, dado que ofrece al Estado la posibilidad de resolver el asunto antes de verse demandado ante la Corte, y al reclamante la de obtener un remedio apropiado de una manera más rápida y sencilla.

Advierte, sin embargo, que se trata de un dispositivo cuyo funcionamiento y eficacia dependen de varios factores:

- i) de las circunstancias de cada caso, en especial de la naturaleza de los derechos afectados,
- ii) de las características de los hechos denunciados, y
- iii) de la voluntad de cooperación del gobierno involucrado para la investigación del asunto y para la adopción de las medidas necesarias para solventarlo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, párr. 63; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*, párr. 60; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, párr. 60).

Debe tenerse presente, además, que en el procedimiento de solución amistosa la Comisión tiene facultades discrecionales mas no arbitrarias. La Corte ha sido clara al señalar que el papel de la Comisión en este sentido es básicamente conciliador y que solo en casos excepcionales, con razones de fondo –como la necesidad de proteger a las víctimas o sus familiares–, puede abstenerse de cumplir con esta etapa conciliatoria (*Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua*, sentencia del 27 de enero de 1995, Excepciones preliminares, serie C Nº 21, párr. 39; *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, párr. 27). La Comisión cumple entonces una función facilitadora en atención a la cual puede sugerir a las partes entablar las conversaciones enderezadas a la solución amistosa, pero no puede, dado que carece de poder para ello, decidir la controversia por sí misma.

Para la Corte, este órgano propicia el acercamiento, pero sus resultados no dependen de ella; su labor se limita a corroborar que los derechos humanos hayan sido efectivamente protegidos (*Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, párr. 30). Según Cerna, esta decisión modificó la prác-

tica seguida hasta entonces por la Comisión, en virtud de que, a partir de este momento, ésta se dirigiría a las partes con el fin de conocer la voluntad de éstas para alcanzar un arreglo amistoso (CERNA, 1998, p. 102).

En la práctica, el momento en que la Comisión se pone expresamente a disposición de las partes con el propósito de poder solucionar el asunto por vía amistosa, si este fuera su deseo, es en el informe en el cual se declara la admisibilidad formal del caso, esto es, una vez que se determina que éste posee los méritos para ser decidido en el fondo por la Comisión (Carmona, 2005, p. 110). Ahora, aunque es función de la Comisión propiciar el arreglo amistoso, el Estado no puede argüir como excepción preliminar que la Comisión no ejecutó este procedimiento, dado que él mismo tiene esa facultad según lo dispuesto por la Convención: “No se puede exigir de otro un comportamiento que uno mismo pudo cumplir en igualdad de condiciones pero no lo hizo”. Se han dado casos también en los que el Estado ha desistido de las excepciones preliminares planteadas con la intención de llegar a un acuerdo amistoso (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, sentencia del 26 de enero de 2000, Fondo, serie C Nº 64, párr. 33).

Ahora, el Estado bien puede someterse por voluntad propia a un proceso de solución amistosa, pero, según la Corte, esto no implica *per se* un reconocimiento de responsabilidad internacional por parte de éste, sino apenas un cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención (*Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, párr. 30). Es claro además que la decisión de acogerse a una solución amistosa debe estar acompañada de una efectiva voluntad de cooperación. La ausencia de una disposición conciliadora –sobre todo por parte del Estado– ha impedido en ocasiones que las reuniones y audiencias de acuerdo amistoso ante la Comisión surtan el efecto esperado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, párr. 7).

Así ha ocurrido, por ejemplo, en casos de desaparición forzada en los que el Estado se niega a reconocer que tales desapariciones tuvieron lugar, por lo cual se torna muy difícil lograr un acuerdo amistoso fundado en el respeto de los derechos a la vida, a la integridad y libertad personales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, párr. 49; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*, párr. 51; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, párr. 46). Una disposición al diálogo, a la concesión y, sobre todo, al compromiso en el respeto de los derechos humanos es un requisito esencial para conseguir un acuerdo amistoso sólido y duradero. Naturalmente, el acuerdo amistoso nace de la concurrencia libre de voluntades y, por lo tanto, el Estado no puede presionar, hostigar o amenazar a las víctimas o sus familiares para conminarlas a celebrar un acuerdo de este tipo. En un caso sometido a su competencia, la Corte debió tomar medidas para

proteger a los peticionarios, quienes estaban sufriendo presiones por parte de agentes del Estado que querían forzarlos a un determinado tipo de arreglo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia del 8 de julio de 2004, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 110, párr. 36).

Un componente adicional que, según la Corte Interamericana, debe tener todo acuerdo amistoso es la determinación concreta de los beneficiarios de éste. La aceptación de los hechos y de la responsabilidad internacional por parte del Estado requiere adicionalmente el establecimiento de quienes son víctimas, beneficiarios y familiares en el caso concreto, con miras a determinar las reparaciones materiales e inmateriales que correspondan (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, sentencia del 18 de septiembre de 2003, Fondo, reparaciones y costas), serie C N° 100, párr. 79).

En algunos casos la determinación de las reparaciones ha llevado a las partes a suscribir un documento aclarativo del acuerdo amistoso con el objeto de que no exista duda alguna sobre su alcance ([23] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, párr. 38; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Fondo, serie C N° 75, párr. 38; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, Fondo, párr. 40; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, sentencia del 11 de noviembre de 1999, Fondo, serie C N° 58, párr. 41; *Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador*, sentencia del 19 de junio de 1998, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 38, párr. 42; *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, sentencia del 2 de febrero de 1996, Fondo, serie C N° 26, párr. 27).

Es importante también en estos acuerdos que el Estado adquiera el compromiso de adoptar disposiciones de derecho interno, o reformar las existentes, de tal manera que su normatividad se adecúe a los parámetros de protección de los derechos humanos que ordena el Sistema Interamericano. Así ocurrió en un caso en el que el Estado, en la solución amistosa, se comprometió a constituir una instancia de consulta en lo relativo a las condiciones de detención de los menores de edad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, párr. 144).

Como se indicó, en sede de la Corte Interamericana el proceso puede terminarse de distintas formas: por sentencia de fondo, por desistimiento de la parte demandante, por el allanamiento del demandado a las pretensiones de la contraparte, así como por medio de una solución amistosa, un avenimiento o de otro hecho idóneo para la solución del litigio (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*, sentencia del 3 de marzo de 2005, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 121, párr. 40). En virtud del capítulo VI de su Reglamento, este tribunal ha resuelto por estas vías –sobre todo en virtud del reconocimiento de responsabilidad y del allanamiento–

numerosos casos que han llegado a su conocimiento (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, párr. 25, 27, 31 a 33; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, sentencia del 29 de agosto de 2002, Reparaciones y costas, serie C N° 95, párr. 51; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, sentencia del 27 de febrero de 2002, Reparaciones y costas, serie C N° 92, párr. 5; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 30 de noviembre de 2001, Reparaciones y costas, serie C N° 87, párr. 3; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Fondo, párrs. 34 y 35; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, Fondo, párrs. 36 y 37; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, Fondo, párrs. 37 y 39; *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, sentencia del 27 de agosto de 1998, Reparaciones y costas, serie C N° 39, párrs. 16 y 17; *Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador*, párrs. 35 y 36; *Caso El Amparo vs. Venezuela*, sentencia del 14 de septiembre de 1996, Reparaciones y costas, serie C N° 28, párrs. 4 y 5; *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, Fondo, párrs. 24, 25 y 27; *Caso El Amparo vs. Venezuela*, sentencia del 18 de enero de 1995, Fondo, serie C N° 19, párrs. 19 y 20; *Caso Maqueda vs. Argentina*, resolución del 17 de enero de 1995, Excepciones preliminares, serie C N° 18, párrs. 26 y 27; *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, sentencia del 4 de diciembre de 1991, Fondo, serie C N° 11, párr. 22).

Existen, sin embargo, diferencias sustanciales entre la solución amistosa y el allanamiento; la Corte aclara que el allanamiento consiste en una manifestación unilateral de la voluntad por parte del Estado y la solución amistosa se conforma por el acuerdo al que llegan las partes en una contienda. En un caso particular sucedió que el Estado, que ya se había allanado a las pretensiones de los peticionarios, pretendía llegar a una solución amistosa con ellos; la Corte interpretó esta pretensión de arreglo amistoso como dirigida a un acuerdo relativo a las modalidades y plazos de cumplimiento de las reparaciones entre las partes, que surgía como derivación y consecuencia del mismo allanamiento (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*, párr. 43).

Esto conlleva a identificar al menos dos etapas en el procedimiento de solución amistosa. La primera de ellas supone un acuerdo entre las partes en el que, por regla general, el Estado acepta los hechos alegados por los peticionarios y reconoce su responsabilidad internacional por la violación de derechos humanos previstos en la Convención; en esta fase se pone fin a las controversias sobre los hechos que dieron origen al caso y sobre el fondo del asunto (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, sentencia del 29 de abril de 2004, Fondo, serie C N° 105, párr. 46; *Caso Bulacio vs. Argentina*, párrs. 27 y 38; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Fondo, párr. 38; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, párr. 40; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, Fondo, párr. 41; *Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador*, párr. 42; *Caso*

Garrido y Baigorria vs. Argentina, Fondo, párr. 27; *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, párr. 23).

En la segunda etapa, una vez resuelto el fondo del conflicto, se pasa a solucionar lo relativo a las reparaciones y costas que le corresponde asumir al Estado a favor de las víctimas; la determinación de las reparaciones puede lograrse también de común acuerdo, de no ser así la Corte establece el alcance de las reparaciones y el monto de las indemnizaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso El Amparo vs. Venezuela*, Fondo, párrs. 20 y 21). Para el caso del allanamiento, ocurre lo mismo: es necesario que el Estado, al momento de allanarse, indique con toda claridad si lo hace solo sobre el fondo del asunto o si también abarca las reparaciones y costas; si el allanamiento se refiere solo al fondo del asunto, la Corte deberá evaluar si se continúa con la etapa procesal de determinación de las reparaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*, sentencia del 7 de marzo de 2005, Excepciones preliminares, Serie C N° 122, párr. 27; *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, sentencia del 25 de noviembre de 2003, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 101, párrs. 106 a 108).

Es importante observar, en todo caso, que, aun durante el proceso de arreglo amistoso, la Corte no pierde su competencia; este tribunal recuerda que, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos, puede, incluso en presencia de una propuesta para llegar a una solución amistosa, continuar con el conocimiento del caso (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*, sentencia del 24 de junio de 2005, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 129, párr. 38). Este procedimiento de solución amistosa culmina con la aprobación por parte de la Corte del acuerdo al que llegaron las partes, corroborando el respeto a los derechos humanos.

El tribunal entonces efectúa un reconocimiento de la voluntad de las partes y realiza una homologación del acuerdo en la que deja constancia de los derechos violados, de las obligaciones de las partes y del monto y alcance de las reparaciones a cargo del Estado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, párr. 38; *Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador*, párr. 55). Es claro entonces que la Corte no puede auspiciar o tomar la iniciativa para un arreglo amistoso, pero que no puede, si éste ocurre, oponerse a considerarlo; para aceptarlo, es necesario que el Estado demandado reconozca los hechos y acepte su responsabilidad internacional (Cañado, 2003, p. 103).

La decisión de un Estado de solucionar de forma amistosa las peticiones formuladas en su contra por violación de derechos humanos es un gesto que evidencia voluntad política y buena fe en el compromiso de proteger los derechos humanos de conformidad con los propósitos de la Convención. La

Corte Interamericana recibe siempre como una gran contribución al respeto de los principios interamericanos que el Estado reconozca su responsabilidad internacional y se comprometa a adelantar los procesos de reparación a las víctimas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*, párr. 37).

2. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA SOLUCIÓN AMISTOSA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

El procedimiento de solución amistosa ante el Sistema Interamericano tiene grandes ventajas para las partes intervinientes: al Estado, por ejemplo, le permite conocer la situación de las víctimas de violaciones de derechos humanos, tomar en consecuencia las medidas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos y, sobre todo, le evita ser sancionado con indemnizaciones y topes de reparación más altos; a las víctimas, a su vez, les asegura el reconocimiento estatal de lo ocurrido, les ofrece una reparación conforme a la normatividad interamericana y les garantiza ciertas medidas de no repetición de los hechos.

Pero hay que reconocer también que los acuerdos amistosos no siempre producen beneficios para las partes, no porque no sean instrumentos idóneos para la solución pacífica de conflictos, sino por los términos en que dichos acuerdos son redactados y, sobre todo, implementados. Es usual entonces encontrar casos en los que el arribo a una solución amistosa produjo apenas un reconocimiento formal de responsabilidad, o en los que las medidas de reparación fueron escasas o insuficientes, o en los que los compromisos fueron abiertamente incumplidos. Una reflexión sobre las ventajas e inconvenientes que ha tenido el ejercicio práctico de estos acuerdos se ofrece a continuación, con especial referencia a los casos colombianos.

2.1. Ventajas del acuerdo amistoso en términos de reparación

La solución amistosa de controversias internacionales relacionadas con la violación de derechos humanos presenta sin duda enormes ventajas para el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales en la región. Una primera ventaja es contar con la presencia de un organismo inscrito en el sistema regional –la Comisión o la Corte– que vigile el desempeño del Estado en materia de derechos humanos (Uprimny et ál., 2004, p. 96). Esta supervisión permite que el nivel de integración del Estado en el sistema de la OEA se evalúe en virtud de su compromiso para administrar justicia, arrojar luz sobre los hechos y reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos; así, la buena voluntad del Estado en la protección de estos derechos se torna en un asunto prioritario de la agenda internacional.

Bien señala Carmona que el Estado que somete un caso en su contra a un arreglo amistoso cuenta además con la ventaja de menguar el daño político que podría generar un fallo desfavorable y ampliamente publicado, limitar el costo involucrado en continuar la defensa de una causa perdida y hacerlo objeto de opiniones positivas con respecto a su compromiso con la protección de los derechos humanos (2005, p. 118). Esto es particularmente cierto en casos de especial sensibilidad social o atrocidad con respecto a los cuales se quiera enviar un mensaje de reproche por su comisión, y en aquellos que respondan a modalidades sistemáticas de violación de estos derechos amparadas en prácticas sociales o en normas jurídicas que brinden acogida o promuevan tales prácticas.

Sobre el particular, en el seminario internacional convocado por la Corte Interamericana, denominado “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI”, celebrado en 1999, se señaló sobre la solución amistosa que, cuando la protección de los derechos humanos se convierte en una política de Estado, “el reconocimiento de la responsabilidad internacional por violaciones de tales derechos, y el allanamiento frente a los hechos denunciados, contribuyen al perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema de protección” (Cañado, 2003, p. 8).

Otra ventaja del arreglo amistoso es que permite a la Comisión la formulación de recomendaciones para hacer efectivas las garantías de verdad, justicia y reparación de las víctimas, dirigidas a los organismos gubernamentales y estatales concernidos (Uprimny et ál., 2004, p. 96). Tales recomendaciones sirven a varios fines: superar dificultades en el trámite de procesos internos, sean penales, disciplinarios o administrativos, plantear montos o porcentajes para la reparación material de las víctimas y, de ser procedente, sugerir modalidades de reparación simbólica y colectiva. La Fundación Social² advierte que, incluso si no se logra imponer a los autores de dichos hechos las sanciones penales correspondientes, la solución amistosa permite “que ciertos hechos especialmente atroces sean aclarados, que se determine el alcance de la responsabilidad del Estado al respecto, que se reparen por lo menos en parte los perjuicios ocasionados” (Fundación Social, 2001, p. 75).

Para las víctimas de estas violaciones, convertidas en peticionarios, el acuerdo amistoso les asegura una terminación positiva y ágil del conflicto



² La Fundación Social es una entidad civil sin ánimo de lucro creada en 1911 y cuya misión es trabajar por la erradicación de las causas estructurales de la pobreza en Colombia. Para ello adelanta actividades en tres campos prioritarios: paz y convivencia, empleo e ingresos para los sectores populares y organización y participación social y comunitaria. Trabajando en estos campos, ha emprendido muy diversas actividades que tienen impacto en materia de derechos humanos.

que de otra manera dependería de procedimientos lentos en los que un fallo favorable no está garantizado; adicionalmente, el carácter consensual y flexible de la solución amistosa les permite la negociación de los términos de la reparación, lo cual no ofrece una decisión judicial condenatoria. En tal sentido, la habilidad del peticionario para negociar es de la mayor importancia, toda vez que el gobierno por lo regular ofrece aquello a lo que ya se encuentra jurídicamente obligado en los términos de la Convención; por ello, el asesoramiento de especialistas es importante con relación al alcance de los términos del acuerdo propuesto.

Un aspecto positivo adicional es que el acuerdo amistoso ofrece la posibilidad de convenir garantías de no repetición de los hechos de tipo legislativo o administrativo, orientadas a prevenir violaciones futuras y a garantizar derechos de verdad, justicia y reparación en el evento de la ocurrencia de violaciones. Esta ventaja es de especial importancia porque fortalece los mecanismos nacionales de protección de los derechos, y plasma en compromisos concretos la obligación estatal de adoptar disposiciones de derecho interno, legislativas o de otro carácter, que hagan efectivos los derechos y las libertades reconocidos en el Sistema Interamericano.

A juicio de Salgado Pesantes, el aspecto positivo de la solución amistosa “está en abreviar el procedimiento y, sobre todo, en haber dado lugar al allanamiento del Estado: donde el expreso reconocimiento que hace un Estado de las violaciones de derechos en que ha incurrido servirá para no reincidir en el futuro”. Sin embargo, advierte quien fuera juez de la Corte que, si fuera del caso propiciar el arreglo amistoso, “sería preferible que los Estados busquen llegar a dicha solución en el seno mismo de la Comisión Interamericana, donde existe un mayor margen de operatividad para alcanzar su concreción” (2003, p. 103).

Juan Méndez, antiguo agente de la Comisión, relata que el procedimiento de solución amistosa fue un trámite excepcional y poco usado en la práctica de este organismo. Recuerda el excomisionado que en el proceso de Misquitos, cuando el gobierno de Nicaragua propuso la solución amistosa, al principio la Comisión se negó aduciendo que “no le interesaba” la solución amistosa; y el gobierno sandinista adujo que eso no le correspondía a la Comisión, pues la Convención dice que la Comisión “se pondrá a disposición de las partes”. En consecuencia, “entraron en un proceso de solución amistosa y fue muy positivo. En ese proceso se consiguió la libertad de todos los presos misquitos que estaban detenidos” (Beristain, 2008, p. 310). A partir de este caso se empezaron a reconocer los procedimientos de solución amistosa como opciones válidas de terminación de los procesos, que bien orientadas podrían satisfacer apropiadamente los derechos de las víctimas.

Para resumir, se enumeran aquí las principales ventajas que, a juicio de Beristain (2008, p. 320), tiene la solución amistosa en comparación con la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana:

Solución amistosa	Sentencia de la Corte
Ágil y flexible.	Más estructurada y rígida.
Puede evitar un largo proceso.	Más largo en el tiempo.
Depende de la voluntad de las partes.	Depende de las garantías jurídicas del caso.
Necesita capacidad de negociación.	Necesita estrategia de litigio.
Menor reconocimiento de la verdad.	Mayor análisis de violaciones y tipo de responsabilidad.
No se realiza evaluación del daño.	Evaluación del daño importante para reparaciones: peritajes.
Sin voluntad política del Estado, mayor frustración de las víctimas: menor mecanismo de cumplimiento.	Sin voluntad política del Estado: cumplimiento difícil y fragmentado, pero obligación jurídica.
Menos mecanismos de presión para cumplimiento.	Mayor posibilidad de supervisión de cumplimiento.
Centrada más en las necesidades de las víctimas del proceso.	Centrada en la determinación de las violaciones y responsabilidad del Estado.
En general, menor impacto público.	Impacto público por condena al Estado y jurisprudencia.
No crea jurisprudencia. Antecedente de negociación.	Crea jurisprudencia para otros casos.
Posibilidad de apertura a otros actores durante el proceso.	Posibilidad de apertura a otros actores en fase de cumplimiento.
Riesgo de ver negociación como regateo de derechos.	Violaciones determinadas por tribunal independiente.
Sin estándares mínimos dónde iniciar la negociación.	Estándares de Corte Interamericana sobre reparaciones.
Reparación adecuada a necesidades y creatividad, si hay capacidad de negociación.	Reparación en función de demandas de víctimas y los propios criterios de la Corte.

Fuente: Beristain, C. M., *Diálogos sobre la reparación. Experiencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2008.

Aun con todas las ventajas que presenta, la solución amistosa ha sido aplicada e implementada en diversos casos del Sistema Interamericano. Un estudio del año 2005 revela que los países con mayor número de informes de solución amistosa publicados son: Ecuador con 22 casos, Argentina con 5, Guatemala con 4, Perú con 3, Chile con 2, Colombia con 2, México con 2, Brasil con 1 y Paraguay con 1. El mismo análisis informa que, de la totalidad de los casos que ingresan al Sistema Interamericano, aproximadamente el 8 o 9% de ellos se solucionan por vía amistosa; para el año 2003, por ejemplo,

de 982 casos, 84 fueron resueltos por esta vía, esto es, el 8,5% (Carmona, 2005, p. 108). Desde hace más de veinte años, la doctrina se ha quejado, con razón, de la falta de aplicación que tiene este procedimiento en la práctica (Aguilar, p. 213).

Para el caso colombiano, aunque aún faltan grandes esfuerzos en ese sentido, cabe recordar las importantes experiencias del país en la solución amistosa de conflictos sometidos al sistema regional. Casos como el de “Trujillo”, las masacres de “Los Uvos”, “Caloto” y “Villatina”, y el acuerdo logrado en el caso de “Roison Mora y Faride Herrera” son ejemplos significativos de ello; infortunadamente, el proceso de solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica cesó en el 2006 y actualmente se tramitó ante la Corte (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, resolución del 28 de abril de 2009, párr. 4, lit. i).

En todo caso, es revelador que la resolución consensuada de tales conflictos se gesta en un contexto de conflicto armado de alta intensidad en el que las violaciones de derechos humanos son constantes y generalizadas,³ lo cual permite determinar que el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado y la puesta en marcha de programas de reparación a las víctimas pueden y deben adelantarse aun en vigencia del conflicto, pues suponen un factor importante para la atenuación de sus efectos, e incluso para la remoción de sus causas.

2.2. Aspectos problemáticos de la solución amistosa

No obstante, la solución amistosa de violaciones de derechos humanos presenta también desventajas y difíciles retos por superar si se quieren lograr estándares importantes de reconocimiento de responsabilidad, esclarecimiento de los hechos objeto de denuncia y, sobre todo, reparación integral a las víctimas.

En primer lugar, se cuestiona la misma naturaleza “amistosa” del acuerdo dado el carácter de las violaciones y la dimensión de negociación que suponen (Beristain, 2008, p. 309). En efecto, no debe perderse de vista que la situación objeto de conciliación es una violación de derechos humanos –asesinato, tortura, desaparición forzada, entre otros actos atroces– cometida por agentes del Estado cuyo deber es, precisamente, proteger esos derechos; por lo tanto, cualquier intento de acercar “amistosamente” a víctimas y victimarios



³ Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2008, Julio). “Informe para el examen periódico universal de Colombia”. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en <<http://www.coljuristas.org/archivos/infofinalepucol.pdf>>.

acarrea no pocas complicaciones. Esta situación lleva a un segundo escollo: en la solución amistosa se limita a las víctimas a “negociar” sus derechos como si estos fueran bienes transables, es decir, se les ubica en una situación en la que se ven impelidos a regatear derechos de los cuales eran titulares antes de que el Estado los violara. Desde este punto de vista, la “buena fe” y la “contribución positiva” del Estado de que habla la Corte Interamericana son tan solo gestos de cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Con razón subraya Carmona la necesidad de tomar en consideración el largo camino que las víctimas deben seguir hasta obtener aquello a lo que tenían derecho desde el inicio del asunto; los amplios recursos jurídicos y procedimientos que deben ser agotados; y el costo y tiempo que debe dedicarse para poder acudir a instancias internacionales. A su juicio, “cuando sucede que el Estado manifiesta su voluntad para hacer lo que en realidad está obligado a realizar, por virtud del derecho internacional de los derechos humanos, cualquier arreglo amistoso de esta naturaleza parece una broma del peor gusto tanto para la víctima o el peticionario y para los órganos internacionales de supervisión” (Carmona, 2005, p. 119).

La situación puede matizarse diciendo que la solución amistosa no es tanto una broma de mal gusto como una herramienta “eficientista” que se incorporó al Sistema Interamericano con el fin de hacerlo más ágil y fluido, y, por qué no, con el objeto de evaluar el nivel de compromiso de los Estados con la protección de los derechos humanos; en tal sentido, el acuerdo amistoso no dista de otras figuras procesales destinadas a evitar o acortar juicios. En el ámbito europeo, por ejemplo, la doctrina admite que el arreglo amistoso supone una herramienta para aliviar la carga de trabajo del tribunal y resolver casos de manera “eficiente y profesional”; sin embargo, también advierte lo dicho antes: que el arreglo amistoso puede presentar inconvenientes como la privatización y monetización del conflicto, la posición desigual de las partes en el acuerdo y la dificultad que implica poner fin a graves violaciones de derechos humanos en acuerdos sobre el papel (Keller, 2009).

Ahora bien, no todas las violaciones de derechos humanos son susceptibles de transacción. Un arreglo amistoso resulta inadecuado para algunas violaciones de derechos humanos, por ejemplo, detención ilegal o prolongada sin ser presentado ante un juez, la privación ilegal de la vida, la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, y ejecuciones sumarias. En Perú, por ejemplo, como recuerda Beristain, “hubo cuestionamientos e investigaciones del Congreso por las reparaciones dadas en los casos de solución amistosa de Leonor Larrosa y Mariela Barreto, dos agentes del servicio secreto peruano, una de las cuales fue torturada y otra asesinada; en el caso de Leonor Larrosa, en el juicio interno posterior a la solución amistosa, se exculpó a dos de los supuestos torturadores” (Beristain, 2008, p. 360).

Adicionalmente, en las situaciones que involucran desapariciones forzadas, como sostiene la misma Corte en los casos contra Honduras, es muy difícil conseguir un arreglo amistoso, y es más difícil aun cuando el Estado quiere cooperar en el arreglo pero niega los hechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, párr. 49; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*, párr. 51; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, párr. 46). Aguilar va más lejos: para él, la solución amistosa puede funcionar únicamente en los casos de peticiones interestatales, en las cuales está completamente justificada (Aguilar, p. 213).

Cuando las atrocidades han sido masivas y sistemáticas, esto es, cuando el Estado incurre en crímenes de lesa humanidad, delito de genocidio o crímenes de guerra o agresión en los términos del Estatuto de Roma (arts. 5° a 8°), la solución amistosa no parece una opción posible, sobre todo por la dificultad que implica el esclarecimiento de lo ocurrido y el reconocimiento por parte del Estado de su nivel de responsabilidad en los hechos. Orozco explica que uno de los factores que disuade al Estado de reconocer su responsabilidad “objetiva” en violaciones de derechos humanos es el temor a que esto dé lugar a un posterior reconocimiento de responsabilidad “subjetiva” de los agentes implicados (OROZCO, 2009, p. 135). Así ha ocurrido en varios casos de masacres cometidas en Colombia por grupos paramilitares en connivencia o con aquiescencia de la Fuerza Pública –La Rochela, Ituango, Mapiripán–, en los que todo intento de solución amistosa fracasó porque el Estado no quiso reconocer los nexos existentes entre el Ejército y estos grupos ilegales.

Esta falta de voluntad política del Estado de reconocer su responsabilidad en violaciones de derechos humanos se traduce en ausencia de compromiso en el respeto de estos derechos, en una gran dificultad para establecer reparaciones y también en obstáculos para la justicia. Beristain recuerda que mientras en algunos juicios se han dado cambios en la coyuntura que propician la investigación judicial, en otros la falta de estos cambios incide en el nivel de impunidad que sigue presente:

Un problema específico en los casos de solución amistosa son estas dificultades en la investigación y la justicia. Las demandas de investigación y sanción a los responsables son muy frecuentes por parte de las víctimas, y el aval de la CIDH al acuerdo alcanzado entre las partes depende de que incluya una relación coherente entre los tipos de reparación, incluyendo la investigación y la justicia. Los Estados refieren siempre dificultades para hacerla efectiva, desde aspectos de legislación interna hasta la de influir en los procesos judiciales, o la falta de medios. Esto hace que, como en la Corte Interamericana, los casos permanezcan abiertos o se inicie una nueva fase de “litigio”, después de la solución amistosa, para impulsar su cumplimiento. (Beristain, 2008, p. 339).

Standaert expresa varias preocupaciones con respecto al acuerdo amistoso, que aquí se comparten: en primer lugar, el desbalance de poder

en que se encuentran, en términos de capacidad de negociación, el Estado y la víctima demandante; en segundo, el doble rol de la Comisión, que actúa a un tiempo como mediador y acusador, lo cual puede minar la confianza entre las partes, necesaria para facilitar un intercambio abierto y honesto de información; por último, llama la atención que la Comisión, en su papel de mediador, carece de toda discrecionalidad para ofrecer a las partes sus buenos oficios (1999, p. 541).

Otro inconveniente relevante de la solución amistosa es que no arroja un precedente jurisprudencial para el tratamiento de casos futuros, sino que deja apenas un antecedente de negociación. El precedente en el sistema interamericano, producido en un fallo de condena al Estado, es importante en la medida en que hace públicas violaciones de derechos humanos que se vienen presentando en los países condenados, lo cual resulta de gran ayuda para las víctimas de aquellas violaciones, pues sus necesidades y reclamos adquieren mayor atención. “Desde el punto de vista académico y jurídico, los acuerdos de solución amistosa no tienen impacto; ni siquiera los funcionarios que trabajan en las áreas de quienes cometieron los hechos, conocen –la mayoría de las veces– los acuerdos y, con mucha frecuencia, tampoco se convierten en referentes colectivos” (Beristain, 2008, p. 363).

Naturalmente, no se litiga ante el sistema pensando exclusivamente en el precedente, pues los derechos de las víctimas deben ser la prioridad; pero, en definitiva, causa mayor presión sobre el Estado la sentencia de condena que la solución amistosa y, en tal sentido, este se ve impelido a observar con mucho más cuidado el respeto a los derechos humanos.

Una desventaja final del acuerdo amistoso tiene que ver con la demora en los procedimientos; por ejemplo, en el intento de solución amistosa del caso de la Unión Patriótica, las negociaciones se prolongaron por siete años, de 1999 hasta el 2006, momento en que las partes dieron por concluido y fracasado este procedimiento; dificultades adicionales de este mismo caso quedaron evidenciadas en la reciente condena al Estado colombiano en el caso del senador Manuel Cepeda Vargas: señalamientos y presiones por parte del Estado, falta de reconocimiento de las víctimas, falta de avances en la justicia y ausencia de respuesta a las demandas de reparación simbólica y económica, y propaganda oficial que denigró la posición de los peticionarios (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, sentencia del 26 de mayo de 2010, Excepciones preliminares, fondo y reparaciones, serie C N° 213, párrs. 20, 29, 54 y otros).

Esta excesiva prolongación de los acuerdos de solución amistosa es también evidente en casos como el de “Villatina”, ejemplar de la fatiga que producen los largos e infructuosos procesos de negociación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre Villatina vs. Colombia*, Informe

Nº 105/05, Caso 11.141, párrs. 3 a 12). “Los Estados deberían ser más concretos en la determinación de las medidas, respetando la extensa experiencia de las víctimas al haber sufrido violaciones, incumplimientos o, en ocasiones, nuevas amenazas o presiones” (Beristain, 2008, p. 328). El tiempo de la solución amistosa no es siempre lo que se espera, no siempre es tan eficaz, por lo cual al durar entre cinco y siete años las frustraciones por este tipo de mecanismos hacen perder las expectativas y, sobre todo, los derechos de las víctimas. Un problema específico en este sentido se da en el tema de justicia, en los países en los que sigue imponiéndose la prescripción para violaciones graves de derechos humanos como la tortura.

Para finalizar, la extensión en el tiempo de muchas soluciones amistosas puede bloquear el proceso; en ello incide, según Beristain, el peso de la burocracia, las sucesivas demoras o el trato con funcionarios poco sensibilizados en la defensa de los derechos humanos, lo que genera frustración en las víctimas y sus representantes (Beristain, 2008, p. 329). Es importante evitar que el tiempo de solución amistosa –que se va alargando– no juegue a favor de la prescripción del caso, como ha sucedido en varios países. En estas situaciones, la activación de la investigación y los resultados en el propio proceso son aspectos básicos para evitar mayor frustración entre un supuesto acuerdo y unas condiciones legales que limitan su cumplimiento.

CONCLUSIONES

La solución amistosa de las peticiones individuales por violación de derechos humanos en el Sistema Interamericano es un mecanismo de solución de conflictos que permite a nivel internacional el arreglo pacífico y consensuado de las controversias en este campo. La figura jurídica, prevista en la Convención Americana como en los principales instrumentos del mundo, permite a las partes involucradas –peticionarios y Estado– resolver dialógicamente temas tan álgidos como el reconocimiento de la responsabilidad internacional, el esclarecimiento de lo ocurrido, el alcance de las reparaciones y el establecimiento de garantías efectivas de no repetición de los hechos; en otras palabras, el instituto está pensado para ofrecer a las víctimas de estas violaciones estándares importantes en materia de verdad, justicia y reparación, y brindar al Estado la posibilidad de demostrar su observancia de las demandas sociales y su compromiso con el respeto y la garantía de los derechos humanos en el continente.

La Corte Interamericana ha fijado parámetros esenciales para la interpretación de las disposiciones que autorizan a las partes a la solución amistosa y limitan a la Comisión –o a la misma Corte– al papel de conciliador neutro e imparcial. De forma muy concreta ha determinado el momento procesal

en que la solución amistosa puede ser ejercida, el poder de disposición de las partes y, sobre todo, los límites del arreglo, dado que no en toda clase de violaciones la solución amistosa es aceptable –o deseable– para garantizar la debida observancia de los principios y derechos del sistema interamericano; ha precisado la Corte que, en casos de desaparición forzada, detención ilegal o prolongada sin ser presentado ante un juez, privación ilegal de la vida, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o ejecuciones sumarias, es muy difícil llegar a un arreglo amistoso dado el impacto de las conductas, no solo sobre las víctimas que las sufren, sino sobre la conciencia misma de la sociedad.

El procedimiento de arreglo amistoso de conflictos arroja entonces importantes beneficios, pero plantea difíciles retos. Dentro de las ventajas de la solución amistosa están, para las víctimas, las de ser un procedimiento ágil y flexible, que permite evitar un largo proceso, que depende de la voluntad de las partes, que requiere capacidad de negociación, que –bien negociada– se centra en las necesidades de las víctimas, que abre la posibilidad de participación de otros actores en el proceso y que evita para los peticionarios un desgaste adicional y un sufrimiento aún más prolongado. Para el Estado, la solución amistosa supone un procedimiento en el que puede obtener grandes beneficios políticos y una mayor legitimación social en la medida en que le brinda la posibilidad de demostrar su nivel de compromiso con el respeto a los derechos humanos; además evita el impacto sociopolítico que causa una condena en su contra y se ahorra recursos importantes, que, de otra parte, estarían comprometidos si se viera sancionado en última instancia.

Pero así como la solución amistosa presenta grandes ventajas para las partes involucradas, también trae consigo enormes desafíos para ellas. Los inconvenientes detectados en este documento tienen que ver con varios aspectos: el uso mismo de la expresión “solución amistosa” es problemática, pues denota un acercamiento espontáneo y bien intencionado cuando en realidad se trata de un arreglo político en el cual el centro de la controversia está marcado por hechos atroces como lo son las violaciones a los derechos humanos; en segundo lugar, la situación de las víctimas es lamentable: se ven obligadas a esperar al cumplimiento del acuerdo según la voluntad del Estado sin lograr en algunos casos una reparación efectiva; la “buena fe” de los Estados, por lo tanto, no es tal, sino que apenas constituye el cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha adquirido; preocupan también la privatización y monetización del conflicto, la posición desigual de las partes en el acuerdo y la dificultad que implica poner fin a graves violaciones de derechos humanos en acuerdos sobre el papel.

Se subraya igualmente la ausencia de precedente jurisprudencial que arroja la solución amistosa, el hecho de ser utilizada con frecuencia en casos

que la Corte ha prohibido, la falta de traducción del acuerdo amistoso en una investigación seria, imparcial y efectiva en el ámbito interno de las violaciones alegadas, el doble rol de acusador y conciliador de la Comisión –menguante de la confianza entre las partes– y, sobre todo, la excesiva demora en los procedimientos que, al alcanzar a veces siete u ocho años sin arreglo, frustra las expectativas de las víctimas y sus familiares, y prolonga su sufrimiento.

Es menester, entonces, que los procesos de solución amistosa, además de estar exentos de trabas procesales y, sobre todo, de amenazas y presiones hacia las víctimas, estén guiados y limitados, por una parte, por estándares serios de verdad, justicia y reparación de conformidad con el derecho internacional, y, por otra, por criterios de eficiencia dentro del sistema que permitan que el acuerdo se logre en el menor tiempo posible y sin el sacrificio de derechos. Un equilibrio constante entre la protección de los derechos y la eficiencia en los procedimientos sería esencial para lograr acuerdos rápidos y garantistas.

Para terminar, es deseable que el Estado fortalezca su compromiso con la observancia de los derechos humanos, no solo por razones políticas, sino de básica humanidad, de básico respeto por los bienes más preciados de la civilización. Y por parte de las víctimas y sus representantes, es deseable que fortalezcan su gestión ante instancias internacionales, que conozcan el alcance de sus derechos y que cuenten con una gran capacidad de negociación y litigio. No hay que olvidar que los derechos humanos, antes de ser un dogma sagrado o una nueva religión secular, son un lenguaje para la deliberación y un marco para la reconciliación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, A., “Procedimiento que debe aplicar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el examen de las peticiones o comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones de derechos humanos”, en Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ed.), *Derechos humanos en las Américas. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*.
2. Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2008, Julio). *Informe para el examen periódico universal de Colombia*. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en <<http://www.coljuristas.org/archivos/info-finalepucol.pdf>>.
3. Beristain, C. M., *Diálogos sobre la reparación. Experiencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2008.

4. Buergethal, T. et ál., *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Civitas, Madrid, 1990.
5. Cançado, A. A., "Informe del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, juez Antônio A. Cançado Trindade, a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en el marco del diálogo sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", en Cançado, A. A. et ál. (eds.), *Memoria del Seminario "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI"*, tomo II, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2003.
6. Carmona, J. U., "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*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2005.
7. *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*.
8. Cerna, C., "The Inter-American Commission on Human Rights: its Organization and Examination of Petitions and Communications", in Harris, D. J. & Livingstone, S. (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre Villatina vs. Colombia*, Informe N° 105/05, Caso 11.141.
10. Constitución Política de Colombia.
11. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
12. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
13. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*, sentencia del 24 de junio de 2005, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 129.
14. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Bulacio vs. Argentina*; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, sentencia del 29 de agosto de 2002, Reparaciones y costas, serie C N° 95; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, sentencia del 27 de febrero de 2002, Reparaciones y costas, serie C N° 92; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 30 de noviembre de 2001, Reparaciones y costas, serie C N° 87; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Fondo; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, Fondo; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, Fondo; *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, sentencia del 27 de agosto de 1998, Reparaciones y costas, serie C N° 39; *Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador*; *Caso El Amparo vs. Venezuela*, sentencia del 14 de septiembre de 1996, Reparaciones y costas, serie C N° 28; *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, Fondo; *Caso El Amparo vs. Venezuela*, sentencia del 18 de

- enero de 1995, Fondo, serie C N° 19; *Caso Maqueda vs. Argentina*, resolución del 17 de enero de 1995, Excepciones preliminares, serie C N° 18; *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, sentencia del 4 de diciembre de 1991, Fondo, serie C N° 11.
15. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, sentencia del 21 de enero de 1994, Excepciones preliminares, serie C N° 17.
 16. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*, sentencia del 7 de marzo de 2005, Excepciones preliminares, serie C N° 122; *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, sentencia del 25 de noviembre de 2003, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 101.
 17. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia del 8 de julio de 2004, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 110.
 18. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso El Amparo vs. Venezuela*, Fondo.
 19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua*, sentencia del 27 de enero de 1995, Excepciones preliminares, serie C N° 21; *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*.
 20. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*; *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales vs. Honduras*; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*.
 21. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones preliminares, serie C N° 3; *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales vs. Honduras*, sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones preliminares, serie C N° 2; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones preliminares, serie C N° 1.
 22. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*, sentencia del 3 de marzo de 2005, Fondo, reparaciones y costas, serie C N° 121.
 23. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, resolución del 28 de abril de 2009.
 24. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, sentencia del 26 de mayo de 2010, Excepciones preliminares, fondo y reparaciones, serie C N° 213.
 25. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, sentencia del 29 de abril de 2004, Fondo, serie C N° 105; *Caso Bulacio vs. Argentina*; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Fondo; *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, Fondo; *Caso*

- Benavides Cevallos vs. Ecuador; Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, Fondo; Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam.*
26. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, sentencia del 26 de enero de 2000, Fondo, serie C Nº 64.
 27. De Piérola, N. & Loayza, C., “La solución amistosa de reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (ed.), *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, julio-diciembre de 1995, 22, pp. 182-183.
 28. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
 29. Faúndez, H., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1996.
 30. Fundación Social, *Algo todavía ocurrirá. 7 informes de la Fundación Social a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Fundación Social, Bogotá, diciembre de 2001.
 31. Keller, H., (2009, August 7). “Friendly Settlements before the European Court of Human Rights. Project Overview”, Universität Zürich, in <<http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/keller/Research/FS.html>>.
 32. Orozco, I. A., *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria*, Editorial Temis y Universidad de los Andes, Bogotá, 2009.
 33. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
 34. Salgado, H. P., “La solución amistosa y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Cañado, A. A. et ál. (eds.), *Memoria del Seminario “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI”*, tomo I, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2003.
 35. Sepúlveda, C., “El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ed.), *Derechos humanos en las Américas. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*. Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1984.
 36. Standaert, P., “The friendly settlement of human rights abuses in the Americas”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Center for International & Comparative Law, Durham, NC, 1999, 9.
 37. Uprimny, R. & Lasso, J. M., “Verdad, reparación y justicia para Colombia: Algunas reflexiones y recomendaciones”, en Borda, E. et ál. (eds.), *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*, Fundación Social y Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2004.