



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LA SOLUCIÓN AMISTOSA

ALEJANDRO MONTIEL ARGÜELLO*

* Ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

LA SOLUCIÓN AMISTOSA

ALEJANDRO MONTIEL ARGÜELLO

En atención a la preferencia de una solución amistosa o directa entre las partes sobre una jurisdiccional, muchas legislaciones han establecido un trámite de conciliación o de mediación para toda clase de litigios.

En materia de derechos humanos, la solución jurisdiccional es susceptible de generar resentimientos que a su vez pueden generar nuevas violaciones.

Dentro de ese orden de ideas, el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, dispone en su Artículo 28.b. que la Comisión "se pondrá a la disposición de los interesados para llegar a un arreglo del asunto que se inspire en el respeto de los derechos humanos tal como los reconoce la presente Convención".

Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 dispone en su Artículo 42.1 que si un asunto sometido al Comité de Derechos Humanos no se resuelve a satisfacción de los Estados Partes, el Comité, con el previo consentimiento de estos, "Podrá designar una Comisión Especial de Conciliación. Los buenos oficios de la Comisión se pondrán a la disposición de las Partes para llegar a una solución amistosa del asunto basado en el respeto al presente Pacto".

En el Sistema Interamericano, el Artículo 48. 1.b. de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, al señalar el procedimiento a seguir por la Comisión cuando reciba una comunicación en que se alegue violación de cualquiera de los derechos que consagra, dispone que "se pondrá 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 esta Convención".

Además, en el Artículo 49 dispone la Convención que, si se llegare a una solución amistosa, la Comisión redactará un informe para todos los Estados Partes en la Convención y el Secretario General de la OEA, y en el caso contrario, en los Artículos 50 y 51 señala el procedimiento a seguir, el cual puede llegar al sometimiento del caso a la Corte.

En el Estatuto de la Comisión, el Artículo 23 sólo agrega a lo anterior el señalamiento de un plazo de ciento ochenta días para la emisión de un informe en el caso de que no se llegue a la solución amistosa.

El Reglamento de la Comisión en su Artículo 45 es un poco más amplio pues agrega que la Comisión puede actuar a solicitud de cualquiera de las partes o por iniciativa propia, en cualquier etapa del examen de una comunicación; que es necesario que se hayan precisado suficientemente las posiciones de las partes; y que a juicio de la Comisión "el asunto por su naturaleza sea susceptible de solucionarse mediante la utilización del procedimiento de solución amistosa"; que la propuesta de una de las partes de abrir el procedimiento requiere la aceptación expresa de la otra; que si la Comisión acepta la propuesta designará dentro de sus miembros una Comisión o un miembro individual que informarán a la Comisión dentro del plazo que se señale; que la Comisión señalará un término para pruebas, fijará fecha para la celebración de audiencias y determinará si es necesaria la práctica de una observación *in loco*; y que en caso de que la Comisión advierta que "el asunto por su naturaleza no es susceptible de una solución amistosa" de que alguna de las partes no consiente en la aplicación de ese procedimiento o no muestra voluntad de querer llegar a una solución amistosa fundada en el respeto a los derechos humanos, la Comisión podrá dar por concluida su intervención.

Debe reconocerse que la redacción del Reglamento de la Comisión no parece ajustarse a los términos de la Convención, pues ésta establece la obligación de ponerse a la disposición de las partes en una forma general, mientras que el Reglamento hace una distinción entre asuntos que por su naturaleza no son susceptibles de solución amistosa y otros que sí lo son. Por otra parte el Artículo 61.2 de la Convención establece que para que la Corte pueda conocer de cualquier caso es necesario que sean agotados todos los procedimientos previstos en los Artículos 48 a 50, lo que incluiría lo referente a la solución amistosa. Más adelante veremos la jurisprudencia de la Corte sobre esta materia.

La redacción del Reglamento parece referirse sólo al caso de que una parte solicite la iniciación del procedimiento de solución amistosa ya que requiere la aceptación expresa de la otra, y no al caso de que la Comisión proceda por iniciativa propia. Además no precisa el carácter con que debe intervenir la Comisión, y en esto me parece acertado, ya que ese carácter puede depender de la etapa en que se encuentre el procedimiento de examen de la comunicación. Es cierto que el Reglamento requiere que estén precisadas las posiciones de las partes, mas si la solución amistosa se intentare en las primeras etapas, el papel de la Comisión necesariamente deberá limitarse al acercamiento de las partes y que sean estas quienes busquen la solución, o sea lo que en Derecho Internacional se denomina buenos oficios. En cambio, si el procedimiento ha avanzado y se han presentado suficientes alegaciones y pruebas, la Comisión puede tener un papel más activo, actuando como mediador o conciliador, conduciendo las negociaciones, recibiendo y obteniendo pruebas y presentando proposiciones a la consideración de las partes. La Comisión no es un tribunal que debe abstenerse de emitir opinión alguna antes de su resolución final.

Si pasamos a lo que ha sucedido en la práctica, nos encontramos con que la Comisión no ha podido cumplir a cabalidad el papel que le ha encomendado la Convención en materia de solución amistosa. En los primeros años de su funcionamiento, la Comisión omitía rutinariamente ese procedimiento y después lo ha practicado en forma poco eficaz. Y no se puede por ello culpar a la Comisión. El número de comunicaciones que recibe y las restricciones presupuestarias que tiene que enfrentar, le impiden desempeñar el papel que debería asumir para intentar la consecución de solución amistosa de un número mayor de casos. La responsabilidad de esa actuación es de los Gobiernos de los países miembros de la OEA y es de esperar que en el futuro sea asumida por ellos.

En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ninguna disposición de su Estatuto o de su Reglamento le asigna la función de propiciar la solución amistosa de los casos que le sean sometidos. Sin embargo, a pesar de haber ya presentado un caso, la Comisión puede continuar su intervención a ese respecto, o las partes mismas pueden entablar independientemente negociaciones. Talvez habría un mayor número de soluciones amistosas si la Corte pudiera jugar un papel más activo, lo que podía conseguirse mediante la reforma de su Reglamento.

Para el caso que se produjere una solución amistosa, un avenimiento u otro hecho idóneo para la solución del litigio, el Artículo 54 del Reglamento de la Corte dispone que ésta, después de haber oído a los representantes de las victimas o sus familiares, sobreseerá y declarará terminado el asunto y aun entonces, de acuerdo con el Artículo 55 del Reglamento, podrá decidir que prosiga el examen del caso, tomando en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos. Aunque expresamente no lo dice el Reglamento, esto ocurrirá cuando la solución no repare la violación de los derechos humanos.

Ese último caso nunca se ha presentado pero es concebible que un condenado a prisión con violación del debido proceso, acepte una reducción de la pena; o que el editor de un periódico que ha sido cerrado, acepte la apertura bajo censura previa, y entonces la Corte tendría que rechazar la solución amistosa a que se había llegado y continuar el examen del caso, ya que subsistiría una violación de los derechos humanos.

Tomando en cuenta los casos contenciosos que hasta la fecha ha tenido que resolver la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es de notar que en muchos de ellos ha tratado cuestiones relacionadas con la solución amistosa.

En los tres primeros casos, los llamados casos hondureños de desapariciones forzadas, la parte demandada opuso como excepción preliminar la omisión del procedimiento de solución amistosa, alegando que de acuerdo con la Convención él tenía carácter obligatorio y que las condiciones que respecto a él establecía el Reglamento de la Comisión, no eran aplicables.

Por su parte, la Comisión sostuvo que el procedimiento no tenía carácter imperativo, que en esos casos no era posible realizarlo porque los hechos estaban imperfectamente definidos por falta de cooperación del Gobierno y que los derechos relativos a la vida, a la integridad personal y la libertad no podrían ser restituidos en su vigencia a través de la conciliación de las partes.

Para resolver esa excepción, la Corte consideró que la Convención parecía haber establecido un trámite obligatorio, pero que una interpretación de acuerdo con el contexto llevaba al convencimiento de que sólo debía intentarse cuando las circunstancias determinaban la necesidad o conveniencia de utilizarlo, sujeto a la apreciación de la Comisión; que de acuerdo con el Reglamento de la Comisión ésta poseía facultades discrecionales pero de ningún modo arbitrarias para decidir si resultaba conveniente o adecuado el procedimiento, que con independencia de si se habían o no precisado las posiciones de las partes y el grado de cooperación del Gobierno, cuando se denuncia la desaparición de una persona por acción de las autoridades de un Estado y éste lo niega, resulta, muy difícil lograr un acuerdo amistoso. Con base en las consideraciones que anteceden, la Corte desestimó la excepción preliminar opuesta por Honduras,^{1, 2, 3.}

En el caso Caballero Delgado y Santana contra Colombia, también por desaparición forzada, el Estado opuso como excepción preliminar la falta de iniciativa de la Comisión para el procedimiento de solución amistosa; que el precepto de la Convención no facultaba a la Comisión para trasladar a las partes la obligación de ponerse a disposición de la Comisión para intentar la solución amistosa; que no podía aplicarse el criterio sostenido por la Corte en el caso Velásquez Rodríguez pues en ése la demandada había negado toda participación en la desaparición y aun negado que se hubiera producido, mientras que en el presente caso no se había negado el hecho de la desaparición y se había seguido proceso para encontrar las víctimas y determinar los autores de la desaparición, lo que indicaba un reconocimiento de que pudieran haber tenido participación autoridades colombianas.

Por su parte, la Comisión alegó que a partir de la sentencia de la Corte en el caso citado, había quedado claro que el procedimiento de solución amistosa no debía considerarse un trámite obligatorio sino una opción para las partes y la Comisión; que esa sentencia aceptaba la validez del Artículo 45 del Reglamento de la Comisión, en virtud de que no contradice la Convención, si no que la desarrolla de manera adecuada; y que en su sentencia la Corte se abstuvo de apreciar la conducta del Gobierno, pues la cuestión esencial era determinar si la Comisión estaba obligada siempre a iniciar el procedimiento de solución amistosa.

¹ Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, párrs. 32 y 42-46.

² Caso Fairén Garbi y Solís Corrales. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1986 párrs. 37 y 47-51.

³ Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987 párrs. 36 y 45-49.

Para resolver la excepción, la Corte citó dos párrafos de sus sentencias en los tres casos anteriores y luego tomó en consideración que era muy clara la intención de la Convención sobre el papel conciliador que debía cumplir la Comisión; que sólo en casos excepcionales y por razones de fondo podía omitirse el procedimiento, pero no simplemente por la naturaleza del asunto y que debía fundamentarse el rechazo a la solución amistosa de acuerdo con la conducta del Estado; que sin embargo la negativa de la Comisión no había causado un perjuicio irreparable al Estado porque éste, de acuerdo con el Reglamento, tenía la facultad de solicitar la iniciación del procedimiento; que en ese procedimiento es indispensable la intervención y decisión de las partes involucradas; que aún interpretando literalmente la Convención, la Comisión sólo podría sugerir a las partes entablar conversaciones pero carece de poder para decidir la solución; que la Comisión sólo puede propiciar el acercamiento pero sus resultados no dependen de ella; que si una parte tiene interés en la solución amistosa puede proponerla y ello no podría entenderse como un reconocimiento de responsabilidad sino como cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención; que la Corte no encontraba aceptable que el Gobierno arguyera como excepción que la Comisión no ejecutó el procedimiento de solución amistosa cuando él tenía esa misma facultad; y que no se puede exigir a otro un comportamiento que uno mismo pudo cumplir en igualdad de condiciones pero no lo hizo. Con base en esas consideraciones la Corte desechó la excepción.⁴

El caso Maqueda es muy diferente de los cuatro anteriores pues en éste hubo una solución amistosa ante la Comisión y ésta desistió de la demanda que había presentado a la Corte contra la República Argentina, por la condena de la víctima a diez años de prisión. En el acuerdo de solución amistosa, el Estado se comprometió a conmutar la pena de modo que permitiera a la víctima salir en libertad condicional en forma inmediata. Al recibir la Corte el desistimiento, tomó en consideración que aún cuando en la demanda se citaba la violación de otros derechos durante el juicio seguido contra la víctima, éstos habían sido planteados en relación con el derecho a la libertad. Como consecuencia de lo anterior, la Corte admitió el desistimiento y sobreseyó el caso, reservándose la facultad de reabrirlo si hubiese en el futuro un cambio de las circunstancias que dieran lugar al acuerdo.⁵

En el caso Genie Lacayo contra Nicaragua, la parte demandada opuso como excepción preliminar la omisión del procedimiento de solución amistosa, argumentando que la Comisión no había fundamentado debidamente su negativa al basarla en la naturaleza de los hechos mientras que la Convención no hacía esa distinción. La Comisión respondió que el procedimiento no era obligatorio sino que era aplicado discrecionalmente; que Nicaragua siempre había negado ser responsable de los hechos y que el Reglamento permitió a las partes iniciar el procedimiento.

4 Caso Caballero Delgado y Santana. Excepciones Preliminares. Sentencia del 21 de enero de 1994, párrs. 19-31.

5 Caso Maqueda. Resolución del 17 de enero de 1995. párr. 27.

La Corte razonó que conforme había dicho en el caso Caballero Delgado y Santana, la Comisión puede por razones de fondo omitir el procedimiento; que en este caso se había limitado a invocar la naturaleza del asunto pero no perjudicó al Gobierno porque éste podía solicitarlo en cualquier momento, y que si bien es cierto que la Comisión debió juzgar un papel activo, mal podía el Gobierno objetar la actuación al no haber solicitado la conciliación. Como consecuencia la excepción fue desechada⁶.

En el caso Garrido y Baigorria por desaparición forzada, la República Argentina, que era la parte demandada, reconoció los hechos alegados por la Comisión, lo mismo que su responsabilidad por esos hechos, por lo que la Corte dictó Resolución concediendo a las partes un plazo de seis meses para llegar a un acuerdo amistoso sobre reparaciones e indemnizaciones⁷.

Los apoderados de las familias reclamantes y el apoderado de la Provincia de Mendoza cuyas autoridades habían ejecutado los hechos invocados en la demanda, con intervención del Agente de la República Argentina, convinieron en la constitución de un tribunal arbitral, el cual dictó un laudo en que determinó las indemnizaciones. El laudo fue acogido por la Comisión y presentado a la Corte, pero ésta dictó una Resolución en que declaró que las partes no habían llegado a un acuerdo en el plazo señalado. La Corte se basó en que el compromiso debía haber sido concertado por la República Argentina que era la parte en el juicio y no por la Provincia de Mendoza, y que el laudo había sido impugnado por los familiares de las víctimas. Yo disentí de esa Resolución porque a mi juicio la aprobación que había dado el Agente de la República Argentina hacía innecesario examinar la intervención que había tenido la Provincia de Mendoza; que los familiares de las víctimas habían informado que estaban haciendo gestiones con el Gobierno Nacional para lograr una compensación adicional, lo que implicaba aceptación del laudo; y que en caso de arreglo extrajudicial, lo que la Corte debía decidir era si por medio de él, se reparaba la violación de los derechos humanos y era irrelevante que el pago de la indemnización fuera hecho por un Estado Federal o por una Provincia.⁸ Como consecuencia de esa resolución quedó sin efecto la solución amistosa y la Corte fijó las indemnizaciones después de seguir la fase de reparaciones.⁹

Un caso en que sí hubo solución amistosa es el de Benavides Ceballos contra el Ecuador por torturas y muerte, pues en la audiencia convocada para la recepción de pruebas, la parte demandada se allanó a las pretensiones de la demanda y presentó un documento suscrito con los familiares de la víctima, en que éstos confiesan haber recibido la suma de un millón de

6 Caso Genie Lacayo. Excepciones Preliminares. Sentencia del 17 de enero de 1995 párrs. 37-39.

7 Caso Garrido y Baigorria. Resolución del 2 de febrero de 1996. párrs. 27-30.

8 Caso Garrido y Baigorria. Resolución del 31 de enero de 1997. párrs. 15-17.

9 Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones. Sentencia del 27 de agosto de 1998.

dólares en pago de todos los daños arrojados. La Corte dictó sentencia en que declara procedente el allanamiento, toma nota del reconocimiento de responsabilidad internacional, aprueba el acuerdo entre las partes y requiere al Estado que continúe las investigaciones para sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos.¹⁰

De los hechos y razonamientos anteriormente expuestos parecen desprenderse las siguientes conclusiones:

- 1º. Que es importante que los Estados miembros de la OEA aporten a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos los recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función de propiciar la solución amistosa.
- 2º. Que podría recomendarse a la Comisión Interamericana la reforma de su Reglamento para ajustarlo a la Convención, particularmente en la supresión de la naturaleza del asunto como justificación de la omisión del trámite de solución amistosa.
- 3º. Que en cuanto a la Corte podría contemplarse la posibilidad de incluir en su Reglamento la celebración de un trámite similar cuando a su juicio lo considere oportuno.

10 Caso Benavides Ceballos. Sentencia del 19 de junio de 1998.