

La supervisión de soluciones amistosas entre los sistemas interamericano y africano de derechos humanos: mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas

Monitoring of friendly settlement agreements between the Inter-American and African Human Rights systems: mechanisms to guarantee victims' rights

Yeshu HERNÁNDEZ BARRERA*

RESUMEN: El acceso a la justicia pronta no es efectivo en los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. La admisión de una petición individual ante la Comisión Interamericana y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos tarda entre uno y seis años y para obtener un informe de fondo pueden transcurrir cuatro años más. En caso de que los asuntos lleguen y la Corte Interamericana o a la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos emitan una sentencia, habrá transcurrido una década. Para reducir los tiempos procesales, el Consejo de Europa eliminó a la Comisión Europea de Derechos Humanos, permitiendo el acceso directo a su Tribunal. No obstante, en América y África esto no es conveniente, pues en el caso europeo, todos los Estados es-

* Maestro en Derechos Humanos y Derechos de las Minorías por la Universidad de Estrasburgo (Francia), Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Abogado investigador en Nuestro Futuro A.C. y Catedrático de Derecho I y II de la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Iztapalapa. Contacto: <yeshuba@outlook.es>. ORCID: 0009-0009-4551-9002. Fecha de recepción: 10/05/2023. Fecha de aprobación: 30/06/2023.

tán sometidos a la jurisdicción de su Tribunal. Mientras que en los primeros dos continentes, no todos los Estados se encuentran bajo la jurisdicción de sus cortes regionales de derechos humanos, pero sí de sus comisiones. Por ello, la solución que se ofrece es comparar los mecanismos de acuerdos de soluciones amistosas emitidos por las comisiones regionales y con ello, fortalecer, expandir y reducir los plazos de las víctimas.

PALABRAS CLAVES: Derechos humanos; acuerdos de soluciones amistosas; mecanismos de protección; efectividad de acuerdos; derechos de las víctimas.

ABSTRACT: Access to prompt justice is not effective in international human rights protection mechanisms. It takes between one and three years for an individual petition to be admitted before the Inter-American Commission and the African Commission on Human and Peoples' Rights, and four more years to obtain a merits report. By the time the cases reach the Inter-American Court or the African Court on Human and Peoples' Rights, a decade will have elapsed. To reduce procedural times, the Council of Europe eliminated the European Commission of Human Rights, allowing direct access to its Court. However, in America and Africa this is not desirable, since in the European case, all States are subject to the jurisdiction of its Court. Whereas in the first two continents, not all States are subject to the jurisdiction of their regional human rights courts, but their commissions are. Therefore, the solution offered is to compare the mechanisms of friendly settlement agreements issued by the regional commissions and thereby strengthen, expand, and reduce the time limits of the victims.

KEYWORD: Human rights; friendly settlement agreements; protection mechanisms; effectiveness of agreements; victims' rights.

I. INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva son derechos humanos garantizados por los artículos 8¹ y 25² de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH-1969), encontrándose intrínsecamente relacionados, pues “los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1).³

¹ “Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...]

² Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.[...]

³ Corte IDH. *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, 26 de junio de 1987, § 91, Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*, 8 de marzo de 2018, § 150, Corte IDH. *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat Vs. Argentina*, 6 de febrero de 2020, § 294, Corte IDH. *Roche Azaña y otros Vs. Nicaragua*, 3 de junio de 2020, § 84, Corte IDH. *Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador*, 24 de junio de 2020, § 176.

Además, entre sus elementos sustanciales se encuentra el ser oído y vencido en un plazo razonable, de igual forma, el artículo 7 (d) de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta ADHP-1981) ordena que todo individuo tiene derecho a que sea visto su caso, lo cual implica el derecho a ser juzgado dentro de un plazo y tiempo razonable por un tribunal imparcial. De esta forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que “el plazo razonable al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta la sentencia definitiva.”⁴

En la opinión consultiva 9//87, dicha Corte indicó que para que exista un verdadero acceso a la justicia, los recursos deben ser efectivos y por lo tanto cualquier situación que configure “un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.”⁵

También, es pertinente mencionar que el acceso a la justicia tiene varias dimensiones. Una normativa, correspondiente al derecho de igualdad entre ciudadanos a hacer valer sus derechos legalmente reconocidos (Derecho a la tutela judicial, recurso efectivo y derecho la igualdad); y una dimensión fáctica, la cual tiene que ver con todos los aspectos relacionados para asegurar el acce-

⁴ Corte IDH. *Blake Vs. Guatemala*, 24 de enero de 1998, § 104, Corte IDH. *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, 20 de octubre de 2016, § 369, Corte IDH. *Yarce y otras Vs. Colombia*, 22 de noviembre de 2016, § 288, Corte IDH. *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala*, 30 de noviembre de 2016, Corte IDH. *Gómez Virula y otros Vs. Guatemala*, 21 de noviembre de 2019, § 86, Corte IDH. *Masacre de la Aldea Los Josefinos Vs. Guatemala*, 3 de noviembre de 2021, § 113.

⁵ Corte IDH. *Opinión Consultiva 9//87*, 6 de octubre de 1987, § 24.

so a la justicia.⁶ En este sentido, el acceso a la justicia tiene que ver con la existencia e implementación de todos los mecanismos administrativos, legales y jurisdiccionales. Adaptando y eliminando las barreras socioeconómicas, culturales y formalismos excesivos para las minorías y grupos en situación de vulnerabilidad,⁷ a nivel nacional e internacional.⁸

A nivel internacional existen diversos órganos de protección de derechos humanos, entre los que destacan, los órganos regionales, *quasi-jurisdiccionales*, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

La CIDH tiene una serie de mandatos derivados de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Carta de la OEA-1948), de la CADH, del Reglamento Interior de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Reglamento de la CIDH-2009), entre otros instrumentos para recibir e investigar denuncias respecto de la violación de derechos, que en su caso turna a instancias jurisdiccionales en la región.⁹ Por ello, la CIDH formula recomendaciones a los miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el fin de fomentar el debido respeto a los derechos humanos. Por lo que hace al sistema de peticiones y casos, la CIDH adopta y da seguimiento a las recomendaciones en los informes de fondo publicados, así como a las decisiones en los

⁶ BIRGIN, Haydée y GHERARDIP, Natalia, Introducción, en “*La garantía de acceso a La justicia: aportes empíricos y conceptuales*”, en “género, derecho y justicia”, no. 6, 2012, p. XIV. Consultado en: <<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>>.

⁷ *Ibidem.*, p. XVI.

⁸ VENTURA, Manuel, *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad*, Corte IDH, s.f, p. 3. Consultado en: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24428.pdf>>.

⁹ CIDH, *Seguimiento de Recomendaciones*, OEA, s.f. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/actividades/seguimiento/default.asp>> (31 de marzo de 2023).

informes que aprueban acuerdos de soluciones amistosas (ASAS) entre Estados y peticionarios; y a las decisiones en las resoluciones que otorgan o amplían medidas cautelares. En el marco del sistema de monitoreo, la CIDH adopta y da seguimiento a las recomendaciones en los informes publicados sobre la situación de derechos humanos en los países; en los informes temáticos, y en los Informes Anuales.¹⁰

Por su parte, la CADHP, es un órgano de la Unión Africana (UA). Dicha Comisión también está facultada para emitir informes y recomendaciones por situaciones de violaciones entre Estados.¹¹ Cuenta con un sistema de comunicaciones individuales, en los que puede emitir informes de fondo o, a soluciones amistosas entre los Estados y peticionarios,¹² en ambos casos debe darles seguimiento. La CADHP cuenta con informes periódicos, por misión, país, o temáticos¹³ en los que emite recomendaciones y hace los respectivos seguimientos, junto con otros órganos de la UA, como la conferencia de jefes de Estado y de Gobierno. También, la CADHP, puede implementar medidas cautelares a las que hace seguimiento periódico.¹⁴

Es preciso mencionar, que sólo se analizará los sistemas de seguimiento de la CIDH y de la CADHP, pues, la Comisión Europea de Derechos Humanos fue la primera en implementar el sistema de informes y dar seguimiento a sus recomendaciones, pero, hoy en día se encuentra extinta, debido a la implementación del Protocolo 11 (1994) del Convenio Europeo de Derechos Humanos

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Artículos 47 a 49 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta ADHP), 88, 93.3 del Reglamento Interior de la CADHP.

¹² Artículos 55 de la Carta ADHP, 120, 122, 123, 125 del Reglamento Interior de la CADHP.

¹³ Artículos 57 a 53 de la Carta ADHP, 65 a 68, 80, 83, 84, 85, 86 del Reglamento Interior de la CADHP.

¹⁴ Artículos 58 de la Carta ADHP y 100 del Reglamento Interior de la CADHP,

(CEDH-1950), dejando al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y al Comité de ministros como sus garantes.¹⁵

¹⁵ Protocolo 11 al CEDH, Estrasburgo, 11 de mayo de 1994. Disponible en: <https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P11_STE155F_FRA.pdf> (31 de marzo de 2023).

Protocolo 11 [...]

Artículo 5

1 Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 infra, los mandatos de los jueces, de los miembros de la Comisión, del Secretario y del Secretario Adjunto expirarán en la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo.

2 Las demandas pendientes ante la Comisión que no hayan sido declaradas admisibles a la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo serán examinadas por el Tribunal de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo.

Las solicitudes declaradas admisibles en la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo continuarán siendo tramitadas por los miembros de la Comisión durante un año a partir de esa fecha. Todos los asuntos no terminados en este plazo serán transmitidos al Tribunal, que los examinará como solicitudes admisibles de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo.

4 Para las demandas respecto de las cuales la Comisión, después de la entrada en vigor del presente Protocolo, haya adoptado un informe de conformidad con el antiguo artículo 31 del Convenio, el informe será transmitido a las partes, que no tendrán libertad para publicarlo. De conformidad con las disposiciones aplicables antes de la entrada en vigor del presente Protocolo, podrá remitirse un asunto al Tribunal. La sala de la Gran Sala determinará si una de las Salas o la Gran Sala decidirá sobre el asunto. Si una Sala decide sobre el asunto, su decisión será definitiva. Los asuntos no remitidos al Tribunal son examinados por el Comité de Ministros, que actúa de conformidad con lo dispuesto en el antiguo artículo 32 del Convenio.

5 Los asuntos pendientes ante el Tribunal que no hayan concluido en la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo serán remitidos a la Gran Sala del Tribunal, que decidirá el asunto de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo.

6 Los asuntos pendientes ante el Comité de Ministros cuyo examen en virtud del antiguo artículo 32 no haya concluido en la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo serán resueltos por el Comité de Ministros de conformidad con lo dispuesto en dicho artículo.

Artículo 6

Cuando una Alta Parte Contratante haya reconocido la competencia de la Comisión del Tribunal mediante la declaración prevista en el antiguo artículo 25 o

La finalidad de esta reforma fue dar mayor celeridad a los asuntos y que las nuevas formaciones de un juez se encargaran de admitir y desechar los casos que notoriamente irrelevantes o que no conllevan a una violación grave de derechos humanos. Sin embargo, esto fue posible porque para pertenecer al Consejo de Europa, es necesario ratificar el CEDH, que somete inmediatamente a sus Estados miembros a la jurisdicción del TEDH. Mientras que en América y en África no es posible ni conveniente realizar lo anterior para los derechos humanos, pues los Estados deben ratificar la CADH y la Carta ADHP, respectivamente, y emitir una declaración de aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH y en el caso concreto de la Corte ADHP, aceptar el Protocolo de Ouagadougou (2004).

No obstante, la competencia de la CIDH y de la CADHP es efectiva, ya que, a través de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH-1948), de la CADH y de la Carta ADHP han protegido y garantizado los derechos humanos desde hace varias décadas.

II. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Retomando la cuestión sobre los sistemas de seguimiento de recomendaciones, se trata de mecanismos no jurisdiccionales, a través de los cuáles la CIDH y la CADHP verifican que sus informes sean adoptados y cumplidos por los Estados miembros de sus respectivas organizaciones; y particularmente, que las víctimas de violaciones a derechos humanos obtengan una restitución integral, o en su caso, que adopten medidas de satisfacción y de no repetición.¹⁶

en el artículo 46 del Convenio, respecto de casos surgidos después de dicha declaración o basados en hechos ocurridos después de la misma, esta restricción continuarán aplicándose a la competencia del Tribunal en virtud del presente Protocolo.

¹⁶ CIDH, *Seguimiento de Recomendaciones*, *op. cit.*

Este trabajo se aborda desde óptica jurídico-política del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y del Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (SADHP), así como desde sus contextos regionales. Es decir, realidades donde se puede constatar un “debilitamiento de las instituciones democráticas, independencia entre poderes e instituciones de derechos humanos, altos niveles de desigualdad y discriminación; la militarización de servicios de naturaleza civil; los altos niveles de impunidad y corrupción, aumento de vasos comunicantes del crimen organizado con estructuras estatales; uso desproporcionado de la fuerza en contextos de protesta social; impacto diferenciado de COVID-19 respecto de personas en situación especial de riesgo, y crisis migratorias y humanitarias. Al respecto, se emitieron comunicados de prensa y pronunciamientos en redes sociales,”¹⁷ profundas crisis de violaciones de derechos humanos y migraciones masivas, así como desplazados forzados y desplazados climáticos.¹⁸

Desde el punto de vista teórico resulta de interés para las y los defensores de derechos humanos, así como las personas que trabajan en el SIDH y el SADHP, pues permite repensar la forma de implementación, seguimiento y cumplimiento de ASAS. Desde el punto de vista práctico, esta reflexión intenta aportar una crítica constructiva de sistemas de seguimiento de ASAS, sobre todo, cuando el nuevo plan de trabajo de la CIDH 2023-2027;¹⁹ y

¹⁷ CIDH presenta su informe de balance semestral y los resultados de la implementación del Plan Estratégico 2017- 2021, 27 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/256.asp>> (31 de marzo de 2023).

¹⁸ ACNUR, *Cambio climático y desplazamiento por desastres*, s.f. Consultado por última vez el 31 de marzo de 2023. Disponible en: <<https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>>.

¹⁹ CIDH, Plan estratégico 2023-2027, OEA. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/planestrategico/2023/PlanEstrategico2023-2027.pdf>> (31 de marzo de 2023).

el Marco Estratégico de la CADHP 2021-2027 tiene como objetivo mejorar dicho sistema.²⁰

En este sentido, es pertinente mencionar que la CIDH y la CADHP tienen un atraso procesal significativo.²¹ En la práctica se ha observado que órganos pueden tardar entre uno y tres años en admitir las peticiones y denuncias individuales de presuntas violaciones de derechos humanos y más de ocho años en emitir un informe de fondo o reporte final de violación de derechos humanos, estos retrasos procesales son en sí un obstáculo, además de que aumentan los costos, afectando de forma diferenciada el acceso a la justicia y tutela judicial efectivas de las personas en situación de pobreza y de vulnerabilidad.²² Por ejemplo, el caso de la *Masacre de la Aldea de los Josefinos vs Guatemala* se presentó la petición el 27 de octubre de 2004 ante la CIDH, y este organismo la admitió el 24 de marzo de 2015, aunado al hecho de que el informe de fondo se adoptó el 12 de febrero de 2019.²³ Otro ejemplo, es el caso de *Ángel Pedro Falanga vs Argentina*, este asunto fue recibido ante la CIDH el 2 de abril de 2001, la admisibilidad se dictó el 14 de agosto de 2009 y el informe de fondo se emitió hasta el 31 de diciembre de 2021.²⁴ En el asunto africano, *Equality Now and Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA) vs. la República Federal de Etiopía*, la CADHP recibió el caso el 16 de mayo de 2007, en las sesiones de 7 al 14 de marzo de 2015 se admitió la denuncia y la comunicación final se adoptó en la sesión ordinaria de la Co-

²⁰ CADHP, *Strategic Plan 2021-2025*, UA, aprobado en diciembre de 2020. Disponible en: <<https://achpr.au.int/en/achpr-2021-2025-strategic-plan>> (31 de marzo de 2023).

²¹ CIDH, Plan estratégico 2023-2027, *op. cit.*, p. 58.

²² Birgin, Haydée y Gherardip, Natalia, *op.cit.*, p. XIV.

²³ CIDH. Informe No. 16/19. Caso 12.991. *Fondo. Masacre de la aldea Los Josefinos*. Guatemala. 12 de febrero de 2019, p. 2.

²⁴ CIDH, Informe No. 460/21, Caso 12.721. Fondo (Publicación). *Ángel Pedro Falanga. Argentina*. 31 de diciembre de 2021, p. 2.

misión del 19 de febrero al 4 de marzo de 2020.²⁵ Estos asuntos, no son hechos aislados, sino la regla general en los procesos internacionales del SIDH y del SADHP.

No obstante, el fortalecimiento y expansión de los ASAs tienen el objetivo de agilizar las controversias y emitir medidas de reparación integral, así como de satisfacción a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos en un periodo más corto, velando siempre por el interés de las personas afectadas y de sus seres queridos.²⁶ Las modalidades de dichos ASAs se dividen entre “la rehabilitación médica, psicológica y social, medidas de satisfacción, compensación económica, así como medidas de no repetición.”²⁷

En otras palabras, la CIDH y la CADHP pueden emitir decisiones de ASAs para hacer efectivo lo pactado entre las partes. No obstante, para garantizar la efectividad de dichos acuerdos, las comisiones tienen mecanismos, órganos y pueden emitir decisiones para presionar en el cumplimiento de lo pactado. Por lo que en el presente trabajo se estudiará: la efectividad la CIDH y de la CADHP para cumplir con los ASAs, sinergias y diferencias en su actividad.

En la primera sección, se analizan los elementos esenciales que debe contener las decisiones de ASAs, los órganos que intervienen en su seguimiento (I). En la segunda sección, se examinan los mecanismos con los que cuentan, los plazos y el espectro protector de sus decisiones (II).

²⁵ CADHP. *Decisión, Comunicación 341/2007 - Equality Now and Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA) vs. la República Federal de Etiopía*, 19 de febrero al 4 de marzo de 2020.

²⁶ *Ibidem.*, p. 60.

²⁷ OTERO, Adelaida, “Acuerdos de solución amistosa bajo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Periodo 2010-2020): Un análisis de las medidas de reparación acordadas y su grado de cumplimiento”, en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 33, núm. 2, II Semestre 2022, pp. 201 y 206-209.

III. ELEMENTOS PARA LAS SOLUCIONES AMISTOSAS, LÍMITES A LA VOLUNTAD DE LAS PARTES

Las comisiones se encargan de vigilar el cumplimiento de pilares fundamentales para la emisión de ASAS que resultan bastante semejantes (A), pero, al momento de dar seguimiento, comienzan a verse diferencias en el cumplimiento, por los órganos que intervienen (B).

A) SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS, ENTRE EL RESPETO A DERECHOS Y LA PUBLICIDAD

Tanto la CIDH, en las peticiones individuales, como, la CADHP, en las comunicaciones individuales, pueden establecer todos los medios e intervenir para que las partes lleguen a una solución amistosa, en donde, se les debe suministrar la información más amplia para que puedan avenir sus intereses.²⁸ En caso de que así suceda, la CIDH redacta un informe y la CADHP emite una decisión, mismas que deben ser transmitidas al peticionario y a los Estados parte. Entre las cuestiones esenciales que debe contener dicho informe son: 1) una breve exposición de los hechos y de la solución lograda; 2) antes de aprobar dicho informe, la Comisión verifica si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el ASA; y 3) debe estar fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la CADH (art. 48, 1, f y 49), en la DADDH y otros instrumentos aplicables, y 40 del Reglamento de la CIDH; así como en los numerales 55 de la Carta ADHP y 123 de las RP, respectivamente.

Es importante mencionar que: 1) en cualquier etapa del examen, la solución amistosa puede ser solicitada por alguna de las partes o por iniciativa de alguna de las comisiones en mención, con el fin de llegar a una solución amistosa del asunto; 2) el pro-

²⁸ Artículos 49 de la CADH, 55 de la Carta ADHP y 123 de las Reglas de Procedimiento de la CADHP (RP-2020).

cedimiento de solución amistosa se inicia y continua con base en el consentimiento de las partes; 3) cuando la CIDH o la CADHP consideren necesario pueden encomendar a uno o más de sus miembros la tarea de facilitar la negociación entre las partes; 4) la CIDH y la CADHP pueden dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierten que el asunto no es susceptible de resolverse por dichas vías, 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 fundada en el respeto de los derechos humanos; 5) Si se logra una solución amistosa, la CIDH aprueba un informe con las características indicadas en el párrafo anterior; y 6) de no llegarse a una solución amistosa, la Comisión seguirá con el trámite de la petición o caso (art. 40 del Reglamento de la CIDH).

La diferencia más importante entre los procedimientos para lograr una solución amistosa ante la CIDH y la CADHP es la publicidad oficiosa de la primera de ellas. Es decir, la CIDH debe elaborar los informes que contienen los ASAS de manera obligatoria y presentarlos al Secretario General de la OEA para su publicación (arts. 49 de la CADH y 40.5 del Reglamento de la CIDH). En el caso de la CADHP, la Carta ADHP ni las RP obligan a publicar las decisiones obre soluciones amistosas, por el contrario, dichas Reglas establecen cláusulas de clasificación de la información, toda vez que “[l]as negociaciones de conciliación son confidenciales y no prejuzgan los argumentos de las partes sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación” (art. 123.9 de las RP).

En este sentido, resulta mucho más fácil para la sociedad civil, gobiernos y autoridades acceder a los informes sobre las soluciones amistosas y su seguimiento, toda vez que la CIDH cuenta con una sección especial en su página de internet.²⁹ En dicho sitio, se encuentra registrado desde el Informe de Solución Amistosa N° 5/85, emitido el 5 de marzo de 1985, en el que la CIDH declaró

²⁹ CIDH, Informes de Solución Amistosa. Disponible en: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pc/amistosas.asp>> (31 de marzo de 2023).

cumplimiento total del acuerdo por parte del Estado de Honduras hacia la víctima, ya que se le permitió realizar los trámites para obtener la ciudadanía hondureña; hasta los informes de ASAS más recientes;³⁰ o los pendientes de cumplimiento.³¹ En cambio, en la página de internet de la CADHP no hay sección específica para el seguimiento y obtención de información de los ASAS.³² De las 270 decisiones, sólo una señala expresamente que se trata de una solución amistosa (*John K. Modise vs Botswana*),³³ las demás se encuentran como decisiones de fondo o rexámenes sobre decisiones de fondo,³⁴ además, algunas decisiones han sido clasificadas como confidenciales.³⁵

Por ello, la publicidad de la CIDH sobre las decisiones de ASAS marca una diferencia, tanto para las víctimas como para la sociedad civil y defensores de derechos humanos. No obstante, también es importante conocer los órganos de seguimiento o supervisión (B).

³⁰ CIDH, Informe No. 171/22 Caso 13.007. Solución Amistosa. *José Alfredo Jiménez Mota y Familia*. México. 25 de julio de 2022; Informe No. 183/2022. Petición 1376-19. Solución Amistosa. *Silvia Angélica Flores Mosqueira*. Uruguay. 15 de agosto de 2022.

³¹ CIDH, Soluciones Amistosas, Seguimiento de soluciones amistosas aprobadas y publicadas, Bajo Supervisión. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/soluciones_amistosas/seguimiento.asp#2> (31 de marzo de 2023).

³² CADHP, Decisions on Communications. Disponible en: <<https://achpr.au.int/en/category/decisions-communications>> (31 de marzo de 2023).

³³ CADHP, 97/93,14AR, *John K. Modise vs Botswana*, 28 Sesión Ordinaria, 6 de noviembre de 2000.

³⁴ CADHP. 341/2007, *Equality now vs Ethiopian Women Lawyers Association (EWLA) vs Etiopía*.

³⁵ CADHP. 136/94, *William A. Courson vs Zimbabwe*, 22 de marzo de 1995; o 31/89 : *Maria Baes / Zaïre*, 22 de marzo de 1995.

B) ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA SUPERVISIÓN

En el SIDH, sólo la CIDH es la encargada de dar seguimiento a las decisiones de ASAS acorde con el numeral 48 del Reglamento de la CIDH: “1. Una vez publicado un 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. 2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.”

Aunque, también es pertinente señalar que a partir de 2015 la CIDH cuenta con la Sección de Soluciones y Seguimiento, la cual tiene asignado “el impulso de los asuntos bajo el procedimiento de solución amistosa y el seguimiento del cumplimiento de los ASAS aprobados por la CIDH, así como el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en informes de fondo sobre casos individuales.”³⁶

En el SADHP, cuando la CADHP emite una decisión de solución amistosa es supervisada por dicho organismo, las partes deben enviar, dentro de los 180 días siguientes a la notificación de la decisión, las medidas adoptadas o que están siendo adoptadas por el Estado, afín de hacerla efectiva. Esta Comisión también juega un papel central en el seguimiento de su decisión ya que puede solicitar informes del cumplimiento, para hacer efectiva su decisión. Cada sesión ordinaria de la CADHP da cuenta, en sesión pública, de las medidas adoptadas por los Estados sobre las decisiones de solución amistosa. No obstante, si los Estados incumplen dicha Comisión puede remitir su cumplimiento a los órganos deliberativos de la UA, es decir, a la Conferencia de los jefes de Estado para ejercer presión y que cumplan el acuerdo (art. 125 de RP).

³⁶ CIDH. *El mecanismo de soluciones amistosas permite generar espacios de diálogo entre peticionarios y Estados*, s.f.

Además de los diferentes órganos e instituciones que intervienen en el seguimiento de las decisiones de soluciones amistosas, las diferencias más marcadas entre las comisiones se dan durante los procesos de seguimiento, reflejando la fuerza para hacer valer sus determinaciones, así las limitaciones o facultades para seguir desarrollando los precedentes de sus regiones (II).

IV. IMPLICACIONES Y EL DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN

Visibilizar las diferencias procesales del seguimiento ASAS puede marcar puntos de fortaleza y debilidades, como los tiempos de cumplimiento y de revisión (A); así como, las facultades para desarrollar los sistemas de precedentes y brindar una mayor protección a las víctimas (B).

A) PLAZOS ESPECÍFICOS Y REVISIÓN CONSTANTE PARA DOTAR DE EFICACIA LOS ACUERDOS

La CIDH lleva a cabo reuniones, intercambia documentos con las partes y realiza un reporte sobre el estado del cumplimiento de las soluciones amistosas, en su Informe Anual.³⁷ Así, en el Informe de 2021, la CIDH indicó que de los 181 de ASAS publicados, 77 habían sido totalmente cumplidos, 102 parcialmente cumplidos, 2 pendientes de cumplimiento, 73 activos y 88 cerrados.³⁸

Cuando la CADHP emite una decisión de ASAS el Estado debe adoptar las medidas específicas dentro del plazo de 180 días, a partir de la transmisión de la notificación, informar por escrito a

³⁷ CIDH, Guía Práctica Mecanismo de soluciones amistosas en el sistema de peticiones y casos, OEA, 2013.

³⁸ CIDH, Informe Anual, 2021, Capítulo II, p. 245. Disponible en: <http://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2021> (31 de marzo de 2023).

esta comisión de todas las medidas adoptadas o que esté adoptando y el Secretario trasmite dicha información a la otra parte, quién debe presentar sus comentarios en un plazo de 60 días a partir de la fecha de notificación (art. 125 de las RP). Luego, en un plazo de 90 días, a partir de la recepción de la respuesta escrita del Estado, la Comisión puede invitar al Estado a presentar información adicional sobre las medidas que haya adoptado en respuesta a la decisión de la Comisión. En el supuesto que la CADHP no reciba respuesta del Estado, puede enviarle un recordatorio invitándole a presentar su información en un plazo igual.

De los 100 ASAS logrados entre 2010 y 2020 suscritos por dieciséis Estados americanos se ha observado que los Estados que más se someten a este tipo de acuerdos son “Argentina, Colombia y México, con 16, 19 y 15 informes por su orden.”³⁹ Asimismo, resulta interesante mencionar que, de 53 ASAS, se emitieron 592 medidas de no repetición, entre las “más frecuentes son las de satisfacción, con una totalidad de 200 (equivalente a un 34 % de la totalidad de las medidas acordadas). En segundo lugar, están las medidas de rehabilitación con un total de 136 (equivalente a un 23 %), seguida por las medidas de compensación económica con una totalidad de 127 (que equivale a un 21 % del total). Posteriormente se posicionan las medidas sobre garantías de no repetición con una totalidad de 107 (18 % del total) y finalmente las medidas de restitución del derecho lesionado con una totalidad de 22 (4 % del total).”⁴⁰

El relator de la comunicación o cualquier otro miembro de la CADHP designado da seguimiento a las medidas adoptadas por el Estado para hacer efectiva la decisión, de ahí que pueda ini-

³⁹ OTERO, Adelaida, “Acuerdos de solución amistosa bajo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Periodo 2010-2020): Un análisis de las medidas de reparación acordadas y su grado de cumplimiento”, *Op. Cit.*, p. 211. Consultado en: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/17418>>.

⁴⁰ *Ibidem.*, p. 212.

ciar los contactos y tomar las medidas necesarias para cumplir las funciones que se le encomienden, incluida la formulación de recomendaciones para la adopción de nuevas medidas por parte de la CADHP. En cualquier fase del procedimiento de control, dicha Comisión puede solicitar información a las partes interesadas o tener en cuenta la información que éstas le faciliten sobre el grado de cumplimiento de la decisión de la Comisión por parte del Estado (art. 125 de las RP). Sumado al hecho que la CADHP, en cada sesión pública ordinaria debe informar el estado de la aplicación de sus decisiones. Sin embargo, esto rara vez se cumple, ya que por lo menos en las últimas tres sesiones públicas ordinarias no hay información del cumplimiento o incumplimiento de los ASAS.⁴¹

El establecimiento de plazos específicos para el seguimiento de decisiones de ASAS de la CADHP puede ser benéfico para sujetar a los Estados al cumplimiento en un plazo razonable de los acuerdos adoptados. No obstante, el trabajo constante y la apertura de una sección de seguimiento de la CIDH, así como la transparencia en la publicación de sus resoluciones han tenido resultados positivos. Muestra de ello es que en la Evaluación Externa del Plan Estratégico para el período 2017-2021 de la CIDH, consideró que el Programa 21 había obtenido 100% en “Reuniones de seguimiento e implementación de recomendaciones; 67% en “Recomendaciones emitidas”; 550% en “Resoluciones emitidas”; y 100% en “Asistencia técnica a los Estados Miembros para la implementación”.⁴²

⁴¹ CADHP, Comunicados finales, *73rd Public Ordinary Session (Public), Virtual Session*, 21 de octubre-10 de noviembre de 2022, *71st Ordinary Session (Public)*, Sesión Virtual, 21 de abril al 13 de mayo de 2022 ; *69th Ordinary Session (Public)*, 15 de noviembre-5 de diciembre de 2021, *68th Ordinary Session*, 4 de mayo de 2021 ; *67th Ordinary Sesionla*, 3 de diciembre de 2020. Disponible en: <<https://achpr.au.int/en/sessions/past>> (31 de marzo de 2023).

⁴² Informe final, Evaluación externa del Plan Estratégico de la CIDH 2017-2021. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/planestrategico2017/docs/PlanEstrategico_EvaluacionExterna_InformeFinal_SPA.pdf> (31 de marzo de 2023).

B) AMPLIAR EL VELO DE PROTECCIÓN

Para las comisiones, una de las principales problemáticas es garantizar el cumplimiento de los ASAS sin disminuir el nivel de protección de derechos humanos que reconocen los instrumentos internacionales que están encargadas de vigilar. Por ello, para llegar a un punto de equilibrio, se requiere la voluntad de los Estados y que las comisiones realicen acciones estratégicas que permiten avanzar en el cumplimiento de los derechos.

En este sentido, una de las principales garantías de cumplimiento de una decisión de ASAS, emitida por la CIDH, es que ante su incumplimiento puede ser remitida a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Así, las víctimas pueden acceder a cumplimientos de derechos que tendrían que esperar varios años más, a través de una sentencia de la Corte. Por ejemplo, en el caso de la *Masacre de la Aldea de los Josefinos*, donde las víctimas suscribieron un ASAS en el 2007, y lograron ciertas reparaciones,⁴³ pero en 2019, la CIDH decidió someter el caso ante la Corte IDH por falta de cumplimiento total del acuerdo, por parte de Guatemala.⁴⁴

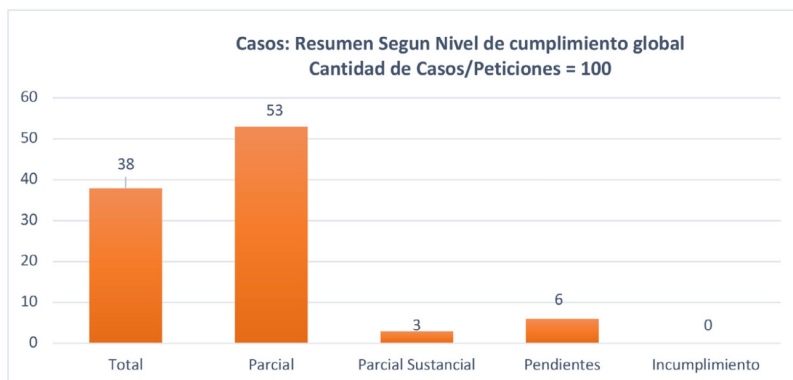
Acorde con Adelayda Otero, de las 592 medidas pactadas en ASAS, entre 2010 y 2020, los Estados americanos han cumplido dichas medidas de la siguiente manera:⁴⁵

⁴³ Reconocimiento público de la violación, reintegro de gastos procesales, construcción de monumento para las víctimas, entre otros.

⁴⁴ CIDH. Informe No. 16/19. Caso 12.991. Fondo. Masacre de la aldea Los Josefinos. Guatemala. 12 de febrero de 2019.

⁴⁵ OTERO, Adelayda, “Acuerdos de solución amistosa bajo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Periodo 2010-2020): Un análisis de las medidas de reparación acordadas y su grado de cumplimiento”, *op. cit.*, p. 217.

Figura 4. Nivel de cumplimiento global de los 100 casos



Es importante recordar que entre las fechas en mención se adoptaron 200 medidas de no repetición en ASAS, de las cuáles 107 (18% del total) han sido cumplidas.⁴⁶ Lo anterior, resulta importante ya que las medidas de no repetición tienen una doble finalidad. “La primera, preventiva, tiene como función evitar que los hechos que dieron lugar a una violación de derechos humanos vuelvan a suceder, por lo que el Estado tiene la responsabilidad sobre ello, tal como lo establece el artículo 1.1 de la Convención Americana [...] La segunda consiste en dignificar a las víctimas de los hechos debido a las consecuencias perjudiciales.”⁴⁷

Por ejemplo, en *José Pereira vs Brasil* la CIDH constató que el petionario y otras 60 personas habían sido forzadas a trabajar en una hacienda sin que el Estado interviniera, por ello y debido a la magnitud de la violación en el ASA firmado, el Estado se obligó a indemnizar a las víctimas, pero también a adoptar medidas legislativas, de fiscalización y de sensibilización con el fin de prohibir

⁴⁶ *Ibidem*, p. 212.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 209.

y sancionar el trabajo esclavo.⁴⁸ Otro ejemplo, es el caso de *Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otras vs Chile* en el que una empresa pretendía inundar las tierras de la comunidad indígena, poniendo en riesgo su vida, su hogar y propiedades, así como el medio ambiente. En el ASA el Estado se comprometió a reconocer a nivel constitucional los derechos de los pueblos indígenas, a adoptar leyes y ratificar el Convenio 169 de la OIT (1989) sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales.⁴⁹ En otras palabras, los ASAS adoptados en el sistema interamericano pueden llegar a comprender medidas de no repetición de carácter estructural.

Por su parte, cuando la CADHP emite una decisión de ASAS su seguimiento se realiza como decisión de fondo y no puede ser remitida a la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El órgano al que puede escalar esto es la conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de la UA, sin embargo, una vez que se adopta una decisión de ASAS se descarta la posibilidad de llegar al máximo tribunal de derechos humanos en África. En la práctica, la CADHP ha resuelto que ante el incumplimiento de una ASA puede emitir un Informe de fondo.⁵⁰

V. CONCLUSIONES

La CIDH y la CADHP son pilares fundamentales para el seguimiento de las decisiones de soluciones amistosas y garantes de que lo pactado no disminuya el estándar de protección que reconocen

⁴⁸ CIDH. *José Pereira vs Brasil*, petición, 11.289, Informe N° 95/03, 24 de octubre de 2003, ASAs, § 2 a 18. Consultado en: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/brasil.12289.htm>>.

⁴⁹ CIDH. *Mercedes Julia Huenteao Beroiza y Otras vs Chile*, Informe N° 30/04, Petición 4617/02, 11 de marzo de 2004, § 35. Consultado en: <<http://www.cidh.oas.org/indigenas/chile.4617.htm>>.

⁵⁰ CADHP. *Communication 290/2004 Open Society Justice Initiative (au nom de Pius Njawe Noumeni) vs Camerún*, § 88 a 95.

los tratados de derechos humanos. Sin embargo, en el primer caso se observa que se trata del único organismo que da seguimiento a los ASAS, mientras que, en el segundo, puede ser auxiliado por las instituciones nacionales de defensa de derechos humanos y por la Conferencia de jefes de Estado. Es decir, en el primer caso se sigue la vía quasi-jurisdiccional y en el segundo caso, el seguimiento de las soluciones amistosas se lleva por una vía política.

Una de las claves que ha detonado el éxito del seguimiento de los ASAS por la CIDH es contar con una sección específica y dar publicidad a los casos, mientras que en la CADHP no hay ni sección ni sistematización clara de las decisiones en cuestión. De hecho, la búsqueda de ASAS del sistema africano se volvió aún más complicada de septiembre del año pasado a la fecha, pues anteriormente, en la página de internet de la CADHP, se indicaba el asunto, el tipo de resolución y el documento adjunto, hoy en día, sólo se encuentra el asunto y hay que verificar, caso por caso, de los 270 resueltos y los que se sumen, para saber si existió una ASA o no.

Ahora bien, tanto para la CIDH como para la CADHP el aumento de las ASAS y su cumplimiento efectivo es un reto que requiere un mayor compromiso de los Estados y también mayores recursos presupuestarios para que se repare, o en su caso se adopten las medidas de satisfacción y no repetición correspondientes para las víctimas, sobre todo cuando se tratan de medidas de carácter estructural. Ante el atraso procesal y los tiempos que lleva la emisión de un informe de fondo o decisión final, los ASAS resultan una manera efectiva de reparar integralmente, y en caso de que no se cumpla por completo, en el SIDH es posible continuar por la vía jurisdiccional hasta que la violación de derechos humanos quede resarcida.

En este último, punto es preciso mencionar que en el SADHP no es posible seguir por la vía judicial, por lo que ello, amerita una modificación, a fin de que, en caso de incumplimiento, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos pueda condenar a los Estados y ejerza mayor presión para reparar a las víctimas de derechos humanos. La supervisión de los ASAS por parte de los je-

fes de Estado es un mecanismo político, probablemente inspirado en el modelo de seguimiento y cumplimiento de decisiones del TEDH, sin embargo, el sistema africano tiene muchas más similitudes con el SIDH que con sus vecinos europeos. De ahí que nuestro sistema puede servir a la UA para avanzar en el cumplimiento, fortalecimiento, expansión y seguimiento de los ASAs.

