

CHINCHÓN ÁLVAREZ, J.: “Impunidad, sistema de Justicia, estado de Derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?”, en *Espacio Abierto-Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales*, número 20/2014, páginas 18-22. (ISSN: 1688-5953).

Impunidad, sistema de Justicia, estado de Derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?*

Javier Chinchón Álvarez
Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense y
Director de Investigación de *Rights International Spain*

Cuando se habla del término “impunidad” siempre me pareció especialmente pertinente tener en cuenta una advertencia o consideración previa que podemos resumir en las siguientes palabras del Juez de la Corte

* Resumen revisado de la ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Las víctimas de violaciones graves de derechos humanos: nuevos paradigmas en la lucha contra la impunidad y contra la trata de personas desde un análisis multidisciplinar y del derecho internacional de los derechos humanos”, organizado por la Universidad Carlos III de Madrid y el Instituto para la Investigación, Desarrollo Humano, Sociedad y Derechos Humanos (5- 6 de febrero de 2014). Esta contribución se enmarca en el Proyecto de Investigación DER 2012-36142 (Universidad Carlos III de Madrid), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España.

Interamericana de Derechos Humanos, Manuel E. Ventura Robles; a saber, que este concepto “... no describe, en sentido estricto, un asunto legal, sino un fenómeno de dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas y hasta económicas”¹. A ello yo sólo agregaría que además de esas dimensiones o perfiles, la impunidad también tiene implicaciones en todos esos ámbitos; es decir, que sus consecuencias exceden en mucho de lo meramente jurídico. De hecho, sin adelantarnos conviene resaltar que no son extrañas ni injustificadas las valoraciones que sostienen que acabar con la impunidad es esencial para la salud y/o la calidad de la democracia². En la formulación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, la cuestión sería que “[l]a calidad de vida y la vigencia de los derechos humanos del país depende también de un Estado activo en combatir la impunidad”³.

Ahora bien, a los efectos que aquí nos concitan, debemos restringirnos a examinar el contenido y significado de este término desde la perspectiva del Derecho internacional; y en este sentido, estimo que lo más adecuado es comenzar refiriéndonos a por qué debe evitarse o combatirse la impunidad. Para responder a este interrogante en el espacio disponible, limitémonos a ofrecer cinco elementos de juicio suficientemente ilustrativos:

- El primero, muy reciente, que en realidad es una suerte de recordatorio de la posición exteriorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en múltiples ocasiones; es decir, que: “[e]l Consejo pone de relieve la responsabilidad que incumbe a los Estados de cumplir sus obligaciones de poner fin a la impunidad e investigar

¹ VENTURA ROBLES, M. E.: “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad”, disponible en <http://ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs>, página 12

² A modo de ejemplo reciente, véase el artículo de Tedo Japaridze, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento de Georgia, publicado en *European Voice*: <http://www.europeanvoice.com/article/2013/august/ending-impunity-essential-for-health-of-democracy-in-georgia/78022.aspx>.

³ Véase: <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/lucha-contra-la-impunidad/preguntas-frecuentes.aspx>.

exhaustivamente y procesar a las personas responsables de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad a fin de impedir dichos crímenes, evitar que se repitan y buscar la paz sostenible, la justicia, la verdad y la reconciliación sostenibles”⁴. A su vez, ciertamente el Consejo de Seguridad también ha vinculado determinados escenarios de impunidad con el concepto que le es más propio, esto es, el de amenaza para la paz y seguridad internacionales⁵, pero en algunas otras experiencias enmarcables también en el seno de las Naciones Unidas podemos encontrar adicionales referencias específicas sobre lo que ahora queremos destacar.

- Así, como segundo elemento de prueba, valga recordar el acuerdo de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo a la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, de 12 de diciembre de 2006⁶, en cuyo tercer párrafo ya se podía leer que: “... los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad atentan gravemente contra los derechos humanos a través de acciones delictivas, existiendo en los mismos capacidad de provocar impunidad (...); todo lo cual conduce al debilitamiento del estado de Derecho, impidiendo al Estado cumplir con su deber de garantizar a los ciudadanos afectados la protección de su vida, integridad física y el pleno acceso a la justicia, con la consecuente pérdida de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas del país”.

⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS: “Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema “Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, Documento de Naciones Unidas: S/PRST/2014/5, de 21 de febrero de 2014, página 4.

⁵ Véanse a modo de ejemplo, Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones 808 de 22 de febrero de 1993 y 827 de 25 de mayo de 1993, para la ex-Yugoslavia, o la Resolución 995 de 8 de noviembre de 1994 para Ruanda

⁶ El texto del Acuerdo puede consultarse en: http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cicig_acuerdo.pdf.

- Dando el paso a algunos documentos de naturaleza regional, recordemos aquí que hace algo menos de un año la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos insistía en la necesidad de combatir la impunidad para lograr una paz duradera, el (re)establecimiento del estado de Derecho y la gobernanza/buen gobierno⁷.

- Esta idea igualmente está presente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos desde hace décadas, pudiendo resumirla en la siguiente afirmación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “[I]a impunidad por violaciones a los derechos humanos constituye uno de los principales obstáculos para la vigencia del estado de Derecho en la región. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana, han planteado reiteradamente a través de sus distintos mecanismos la necesidad y obligación de los Estados de combatir la impunidad”⁸. Resultando además, que por acudir ahora a la Corte Interamericana, también en numerosas oportunidades ha “reitera[do] que el Estado está obligado a combatir esta situación de impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”⁹.

- Como quinta y última mención, en el sistema europeo acudamos a las conocidas como Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la erradicación de la impunidad por graves violaciones de

⁷ AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES’ RIGHTS: Resolution (235) on Transitional Justice in Africa, 53rd Ordinary Session held from 9 to 23 April 2013 in Banjul, The Gambia. Disponible en: <http://www.achpr.org/sessions/53rd/resolutions/235/>.

⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010”, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, corr. 1, de 7 de marzo de 2011, párrafo 1.

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Caso de la Masacre de La Rochela v. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, en *Serie C: Resoluciones y Sentencias*, N° 163, párrafos. 287-289.

los derechos humanos¹⁰, a cuya luz la idea clave sería que los Estados han de luchar contra la impunidad como una cuestión de justicia para las víctimas, como elemento disuasorio con respecto a las futuras violaciones de derechos humanos y con el fin de defender el estado de Derecho y la confianza pública en el sistema de Justicia¹¹.

En suma, ya sea en una formulación u otra, las valoraciones que hemos resumido están ampliamente presentes y son compartidas por y en los distintos textos, mecanismos y sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. De aquí también que se haya concentrado todo lo anterior en una afirmación que me parece singularmente afortunada; esto es, como dijera Herta Däubler-Gmelin, que la impunidad es sencillamente lo contrario al estado de Derecho.

En el mismo orden de ideas, resulta que aunque cabe vincular el término impunidad con aspectos más restringidos como por recordar las palabras de la Comisión de Derecho Internacional, “la ausencia de enjuiciamiento y castigo de los responsables” de crímenes de derecho internacional¹², en una conceptualización más completa e inclusiva la referencia capital a escoger estimo que son definiciones como la del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; es decir, que: “[I]a impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas

¹⁰ COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA: “Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on eradicating impunity for serious human rights violations”, CM/Del/Dec(2011)1110, de 4 de abril de 2011.

¹¹ *Ibid.*, punto I.3.

¹² *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, segunda parte, 1996, página 32.

a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones”¹³.

Desde este enfoque quedaría también y entonces plenamente establecida la relación esencial entre el concepto de impunidad y el de las obligaciones internacionales que vincularían al Estado. Por mejor decir, la impunidad tal y como la hemos caracterizado supondría precisamente el incumplimiento de (todas) ellas. Lo que si se prefiere, podríamos condensar en la siguiente valoración del Comité de Derechos Humanos: “[l]a impunidad por la violación de los derechos humanos es incompatible con las obligaciones contraídas por el Estado parte con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto^{14,15}. Igualmente, tanto esta última cita como la anterior enumeración expuesta podrían llevarnos, siguiendo la distinción ampliamente aceptada en el Derecho internacional de los derechos humanos, al concepto del “deber de garantía”; esto es, al conjunto de obligaciones, diferenciables del deber de respeto de los derechos humanos, consistente en el deber estatal de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y procurar

¹³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, Documento de las Naciones Unidas: E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, páginas 6 y 7.

¹⁴ “Artículo 2.3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

¹⁵ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Lesotho”, Documento de las Naciones Unidas: CCPR/C/79/Add.106, 8 de abril de 1999, párrafo 17.

además, el restablecimiento del derecho conculcado y en su caso, la reparación de los perjuicios o daños producidos¹⁶.

Pero la cuestión capilar es que cuando asistimos a la comisión de un crimen de derecho internacional y/o una grave violación a los derechos humanos, siempre cabría ponderar el juicio inicial si el hecho en sí supusiera un muy determinado comportamiento de un reducido número de personas y/o agentes estatales. Por más decir, frente a ese/os hecho/s el (general) sistema de Justicia estatal estaría entonces precisamente llamado a materializar el conjunto de obligaciones internacionales referido, quedando así satisfechos los derechos de las víctimas, debilitada cuando no abortada cualquier tentación de repetición de esos actos, y en fin, reforzado tanto ese mismo sistema de Justicia como la propia vigencia del estado de Derecho, como pilar también de una organización social que pretenda ir más allá de las meras democracias formales. Sin embargo, si ante ese hecho o hechos lo que se constata no es más que la general impunidad, a donde terminaríamos llegando es (probablemente) a un escenario donde todo el aparato del Estado, empezando por el de Justicia, es y/o se comporta de manera cuando menos discordante con las exigencias/compromisos internacionales adquiridos; lo cual, más allá de la potencial responsabilidad internacional en la que incurriría el Estado en cuestión, tendrá unas consecuencias directas e inmediatas de una gravedad extrema; unas “consecuencias nefastas” en palabras de los documentos marco de Naciones Unidas¹⁷. Dicho de otro modo, el de las ya

¹⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, en *Serie C: Resoluciones y Sentencias*, N° 4, en especial párrafos 166 y 174. Sobre la relación entre el deber de prevención y el deber de garantía, resulta también de interés consultar *caso Godínez Cruz v. Honduras*, sentencia del 20 de enero de 1989, en *Serie C: Resoluciones y Sentencias*, No. 5, párrafo 185.

¹⁷ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, Documento de las Naciones Unidas: E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de febrero de 2005, Preámbulo. En idéntico sentido, SUBCOMISIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS

citadas Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la erradicación de la impunidad, cuando la impunidad se produce de manera generalizada, ello ha de ser causado o facilitado notablemente por la falta de reacción adecuada de las instituciones o agentes del Estado ante graves violaciones de los derechos humanos; [y] en estas circunstancias, las fallas pueden observarse dentro de todas las instituciones, así como en cada etapa del procedimiento judicial o administrativo¹⁸.

Como he adelantado en la formulación utilizada en el párrafo anterior, aquí no obstante cabría introducir un matiz justificado en que puede darse que esa discordancia con las obligaciones internacionales del Estado esté basada no sólo en un patrón completo de impunidad, sino también por ejemplo, en divergencias en las normas o la interpretación realizada por los tribunales internos y las instancias/normativa internacionales. En estos contextos, en mi opinión estaríamos ante una realidad distinta; diferenciable, en fin, de los escenarios en que en palabras de Carlos Castresana: “... el Derecho existe, las normas están en vigor, han sido debidamente aprobadas, y sin embargo por alguna razón no se aplican, no obtienen consecuencias prácticas y concretas”¹⁹. Y es que en estos casos, si frente a la perpetración de un crimen de derecho internacional y/o una grave violación a los derechos humanos lo que se produce no es más que la impunidad –en el pleno sentido expuesto, la conclusión general habría de llevarnos a la existencia de una situación que, o

NACIONES UNIDAS: “La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión”, Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, de 2 de octubre de 1997, Preámbulo.

¹⁸ COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA: “Guidelines of the Committee of Ministers of the Council...”, *doc. cit.*, punto I.3.

¹⁹ CASTRESANA, C.: “Lucha contra la impunidad”, transcripción de la conferencia pronunciada en las Jornadas contra la Tortura organizadas por Amnistía Internacional (Grupo de Valencia) y la Facultad de Derecho de la Universitat de Valencia, el 28 noviembre de 2002. Original en poder del autor.

bien implicaría que estamos ante “un Estado ausente”²⁰ (quizás aun el mejor de los casos), o bien nos situaría frente a no otra cosa que “la institucionalización de la injusticia por quienes están llamados a hacer justicia”²¹. Lo que a su vez, y como hemos visto, no sólo supondría el incumplimiento de un amplio conjunto de obligaciones internacionales, así como la vulneración de los derechos de las víctimas y un claro debilitamiento o aniquilación del efecto disuasorio respecto a futuras violaciones de derechos humanos, sino que además será un atentado directo contra la confianza pública en el sistema de Justicia, el estado de Derecho, y la misma democracia entendida de una manera material o sustantiva. En resumen, enfrentaríamos pues a la impunidad no como un concepto abstracto o un mero problema de orden legal o jurídico, sino parafraseando la general apreciación de Naomi Roht-Arriaza, como a uno de los obstáculos más serios para el adecuado disfrute de los derechos humanos, la paz, la democracia y la consolidación de un auténtico estado de Derecho²².

Y a partir de aquí, podemos ya volver a la pregunta que propuse como subtítulo de esta breve contribución: ¿sería entonces la impunidad peor que el crimen en sí mismo? A la luz de todo lo anterior, en mi opinión no cabe ninguna duda de que la respuesta ha de ser y es afirmativa.

²⁰ Véase el número monográfico de la revista *defensor* de noviembre de 2011, cuyo subtítulo es precisamente: “Impunidad: síntoma de un Estado ausente”.

²¹ Seminario Internacional: “Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos”, Chile, 13-16 de diciembre 1996. Disponible en <http://www.derechos.org/koaga/xi/2/>.

²² ROHT ARRIAZA, N.: *Impunity and human rights international law and practice*, Oxford University Press, Oxford , 1995, páginas 4 y ss.