

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD
EXPERIENCIAS EXITOSAS DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD¹

(Documento Borrador)

Rodrigo Uprimny

Diana Esther Guzmán

La impunidad es un fenómeno doblemente complejo. Por una parte tiene distintos significados y dimensiones. Por la otra, los factores que la ocasionan son múltiples y en la mayoría de las veces difíciles de identificar. En cuando a lo primero –los significados y dimensiones- es importante recordar que además de la impunidad penal -que tradicionalmente se asocia a la ausencia de individualización y determinación de responsabilidad de quien ha cometido un delito, y en consecuencia a la falta de castigo dentro de un proceso penal- es posible distinguir formas de impunidad civil, social, y una última, que es la que más desarrollo ha tenido en el último tiempo: la impunidad por violaciones a los derechos humanos, frente a la cual los derechos de las víctimas han adquirido gran relevancia.

En este último caso -violaciones a los derechos humanos-, la impunidad trasciende el ámbito nacional y tiene connotaciones diversas. De esta forma, ha sido definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos humanos” (CIDH, caso Paniagua y Morales), y sus implicaciones abarcan principalmente la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en virtud de tratados internacionales por medio de los cuales se reconocen, garantizan y protegen derechos humanos. Sobre las múltiples dimensiones de la impunidad, algunos autores se han encargado de mostrarlos. Así, por ejemplo, para Bartolomei (1998) la impunidad tiene al menos dimensiones políticas, económicas, sociales, éticas y culturales (p. 193).

Frente a lo segundo –factores y causas-, la impunidad se origina en virtud de múltiples causas, cuya identificación es particularmente difícil. En efecto, se trata de un fenómeno que se origina a partir de varios elementos que se relacionan entre sí de manera diversa frente a cada caso en particular. Estos elementos no solamente dependen o se crean en el funcionamiento del sistema judicial o en el sistema político. También pueden originarse en las relaciones sociales y de poder que se dan al interior de una comunidad en un momento determinado. Adicionalmente, no siempre confluyen los mismos elementos o, en otras palabras, los casos en los que existe impunidad pueden tener causas múltiples y diversas. Esto hace particularmente difícil la identificación de los factores que la originan.

¹ Esta es una versión escrita, aún sujeta a ajustes, de la charla realizada por Rodrigo Uprimny en Santo Domingo en Julio de 2007, en la Conferencia de la SIP.

La complejidad de la impunidad, señalada en los párrafos anteriores, hace que para poder combatirla eficientemente se necesite de políticas y medidas que se articulen en torno de una visión integral del fenómeno, que tome en cuenta tanto sus diversas dimensiones, como los distintos factores que la ocasionan y facilitan. Sin embargo, llegar a consolidar una visión articulada e integral del fenómeno puede generar riesgos. Principalmente, puede llevar a un inmovilismo conceptual y práctico que termine por hacer perder la capacidad de adaptación y de descripción que ofrecen las diferentes aproximaciones conceptuales y los enfoques analíticos que estudian sus efectos.

Teniendo como punto de partida el reconocimiento de la doble complejidad de la impunidad, pero también la necesidad de evitar el inmovilismo conceptual y práctico, este documento intenta extraer lecciones de las “buenas prácticas” o experiencias exitosas de lucha contra la impunidad –que no necesariamente se derivan de la experiencia frente a crímenes contra periodistas-. En este sentido, es importante recordar que existen ejemplos claros de experiencias exitosas de lucha contra la impunidad en la vida cotidiana de muchos de los países del mundo. Se trata de los cientos de casos en los que efectivamente se logran judicializar y sancionar a los autores de los delitos tipificados en las legislaciones. Estas pueden ser denominadas *experiencias exitosas rutinarias*, pues son habituales y generalizadas, particularmente dentro de Estados de Derecho consolidados, que cuentan con sistemas judiciales eficaces, en los que se puede investigar y sancionar, con el lleno de las garantías procesales. Sin embargo, en este documento se hará especial énfasis en un tipo de experiencias exitosas que podrían denominarse *protagónicas*, por haber logrado superar, al menos parcialmente, condiciones estructurales de impunidad o casos particularmente relevantes por su extensión, gravedad o implicaciones.

La hipótesis que orienta el documento es que si bien la impunidad es un fenómeno sumamente complejo en el que concurren diversos factores que se correlacionan entre sí para producirlo, una vez son identificados los factores que determinan directamente la existencia o persistencia del fenómeno, y se establecen las particularidades y especificidades de dicho factor, se pueden movilizar los recursos necesarios y adecuados para removerlos y así, se puede avanzar en la reducción de la impunidad.

Para desarrollar la hipótesis, en la primera parte del documento se presenta una clasificación de los factores de impunidad. Dicha clasificación obedece a categorías identificadas analíticamente. Por lo tanto, en la práctica es difícil encontrar dichas categorías aisladas, ya que se combinan y confluyen para determinar un mismo fenómeno. A pesar de lo anterior, la clasificación propuesta no pierde su importancia instrumental, pues permite analizar y explicar diversas experiencias. En la segunda parte, se muestran algunas *experiencias protagónicas exitosas* en la lucha contra los factores de impunidad distinguidos analíticamente en la primera parte. En la tercera, a modo de conclusión, se presentan algunas lecciones que se pueden extraer de esas “buenas prácticas” en la lucha por reducir la impunidad.

I. Factores de impunidad

Los factores que producen o permiten que se extienda el fenómeno de la impunidad pueden clasificarse en cuatro grandes categorías: i) normativos; ii) político institucionales; iii) sociales y; iv) técnicos y organizacionales. A continuación se explica brevemente cómo se puede entender cada una de estas categorías y se presentan algunos ejemplos ilustrativos.

- i) El primer grupo está conformado por un conjunto de dispositivos, mecanismos y figuras jurídicas que se convierten en factores de impunidad. Los mejores ejemplos son las leyes de amnistía, la prescripción, el non bis in ídem y la ausencia de tipificación de conductas, así como el uso del fuero militar para evadir el juzgamiento por parte de tribunales más independientes. Uno de los ejemplos más importantes de factores normativos de impunidad se encuentra en las leyes de amnistía o de obediencia debida o punto final que se profirieron en los países del Cono Sur después de las dictaduras (Orozco, 2005).
- ii) En el segundo grupo -obstáculos político institucionales- se pueden incluir los bloqueos provocados por actores institucionales y la falta de independencia judicial. Este tipo de obstáculos se presentan, por ejemplo, cuando existen regímenes políticos autoritarios, como dictaduras. Los bloqueos señalados se presentan cuando un actor político poderoso logra frenar la acción o actuaciones de las instituciones o del sistema judicial, en general, impidiendo la investigación, el juzgamiento o la sanción de ciertos delitos, mediante la utilización de diversas estrategias, principalmente la cooptación de las instituciones estatales encargadas de adelantar estas actuaciones y la presión sobre sus agentes.

Un ejemplo que puede ilustrar este tipo de bloqueo es el caso Chileno. Durante el gobierno del general Augusto Pinochet se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, incluidas torturas, desapariciones y asesinatos, en contra miembros de movimientos de izquierda y actores de la oposición. Sin embargo, aún cuando estos hechos empezaron a ser conocidos por la opinión pública, las instituciones encargadas de investigar no adelantaban las diligencias encaminadas a individualizar y determinar a los responsables, pues el régimen ejercía una influencia poderosa en el aparato judicial. De esta forma, aún cuando se iniciaban las investigaciones, la labor de los jueces de instrucción que tenían la voluntad política de adelantarlas, se veía imposibilitada por la falta de medios y aún después de 1990, cuando se presentó el cambio de gobierno, la impunidad del régimen militar siguió siendo una realidad (Vargas y Duce, 2000).

- iii) El tercer grupo está conformado por aquellos factores sociales que generan impunidad. En estos es posible distinguir diversos tipos de factores que se originan en las relaciones sociales y de poder, dentro de los que sobresalen dos tipos principales. Por una parte, la falta de demanda social por investigación y juzgamiento de ciertos crímenes. Esta se presenta cuando no se reconoce socialmente la ocurrencia de ciertos delitos o se minimiza su importancia al punto de que pierden trascendencia jurídica o no la adquieren. En el fondo, lo que ocurre es que se legitima socialmente la impunidad y en

esa medida, se generan nuevos hechos que siguen quedando sin castigo. Esto se presenta, por ejemplo, frente a ciertas modalidades delictivas, cuya antijuridicidad e importancia no son reconocidas hasta que no se logra una visibilización adecuada por parte de la sociedad, como ha ocurrido por ejemplo con la violencia intrafamiliar²; y iii) frente a delitos como la llamada “limpieza social”, en desarrollo de la cual, escuadrones de la muerte asesinan personas consideradas indeseables por ciertos sectores de la sociedad, como mendigos o prostitutas³, sin que exista mayor reproche por parte de la comunidad.

Por otra parte, un segundo factor social de impunidad es la existencia de criminalidad organizada, mafias y actores privados poderosos. Se trata de actores sociales generalmente organizados y con estructuras definidas, no necesariamente ilegales, que aplican diversas estrategias que permiten que sus actos queden impunes. Estas estrategias incluyen la cooptación de las instituciones estatales, la amenaza o corrupción de los funcionarios encargados de adelantar las investigaciones y el juzgamiento, la búsqueda del apoyo de las comunidades a cambio de protección, y la creación de pautas de regulación social en virtud de las cuales naturalizan ciertas conductas. Esto último se presenta, por ejemplo, en las poblaciones capturadas por actores armados, en donde muchas limitaciones de derechos, principalmente a la libertad, son vistas como aspectos naturales de la convivencia con esos actores

Uno de los ejemplos que puede ilustrar mejor la existencia de este factor es la impunidad frente a los delitos cometidos por los carteles de narcotráfico colombianos. Durante la época del apogeo de estas organizaciones, sus miembros aplicaban lo que algunos analistas han conocido como la ley de los dos metales: “o plata o plomo”⁴. Es decir, su estrategia era corromper lo corrompible, ofreciendo plata o dinero, o intimidar, por amenazas de muerte o de plomo, a todos aquellos que no fueran susceptibles de ser sobornados.

- iv) Finalmente, en la categoría de factores técnicos y organizacionales se agrupan elementos como la congestión judicial, la existencia de incentivos perversos, la falta de especialidades técnicas en los organismos de investigación y juzgamientos y las limitaciones de recursos técnicos para llevar a cabo las investigaciones. Estos últimos son factores propios de investigaciones en los que las pruebas son difíciles de practicar,

² Al respecto, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr 124 y ss.

³ Sobre el impacto de la limpieza social y la impunidad que se genera en torno a ella, véase: Human Rights Watch, (2003) *Informe Anual 2003- Venezuela*; Asamblea General de la ONU (2007). *Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias. Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. A/HRC/4/20/Add.2 19 de febrero de 2007, entre otros.*

⁴ Sobre esta metáfora, ver Camacho Guizado, A., (1996) *Narcotráfico, coyuntura y crisis: sugerencias para un debate* en Leal Buitrago, F., (Ed) *Tras las huellas de la crisis*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, FESCOL, pág. 138 y ss.

bien sea por factores técnicos, científicos o fácticos. Un ejemplo de impunidad debido a factores relacionados con dificultades probatorias es el de las desapariciones forzadas⁵. Algunos ejemplos de situaciones en los que se presentan estos factores están dados por la existencia de jueces que deben fallar masivamente tanto casos rutinarios como casos de criminalidad organizada, por lo cual no pueden especializarse apropiadamente en el manejo de ciertos crímenes. Igualmente, ciertos análisis destacan la prevalencia de la práctica de la prueba testimonial sobre la técnica en muchos países de América Latina como una limitación al desarrollo de investigaciones eficaces.

Los factores señalados se presentan esquemáticamente en el cuadro que se encuentra a continuación:

Factor	Ejemplos
1- Normativos: <ul style="list-style-type: none"> - Inmunidades jurídicas - Amnistías - Prescripción - Cosa juzgada - Fuero militar 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes de amnistía o de punto final en el Cono Sur - Juicios aparentes por justicia militar.
2. Político institucionales: <ul style="list-style-type: none"> - Bloqueos por actores institucionales - Falta de independencia judicial 	<ul style="list-style-type: none"> - Dictaduras o regímenes autoritarios a nivel nacional.
3- Factores sociales: <ul style="list-style-type: none"> - Falta de demanda social - Criminalidad organizada y actores privados poderosos 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimación de las operaciones de “limpieza social” - Ley de los “dos metales” de las mafias colombianas
4- Factores técnicos y organizacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Congestión, incentivos perversos, y falta de especialidad y de recursos - Impericia técnica y probatoria 	<ul style="list-style-type: none"> - Jueces que deben fallar masivamente casos rutinarios y casos de criminalidad organizada - Falta de recurso para la práctica de prueba técnica.

II. Posibles experiencias exitosas de lucha contra la impunidad

⁵ Sobre las dificultades probatorias que implica la desaparición forzada de personas y los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase: Góngora, M., (2008) *La desaparición forzada de personas en la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en <http://www.menschenrechte.org/beitraege/lateinamerika/desaparecidos.htm> , consultado el 10 de marzo de 2008.

Las experiencias comparadas muestran “buenas prácticas” de las que podrían extraerse lecciones para la lucha contra la impunidad. A continuación se señalan algunos casos que permiten ilustrar que la identificación del factor más decisivo en la generación de impunidad frente a un caso en concreto, puede facilitar la implementación de estrategias para removerlo y, por esa vía, luchar efectivamente contra el fenómeno.

- i) Frente a los factores jurídicos, hay al menos cuatro estrategias empleadas en diversos países para superar las limitaciones impuestas por figuras jurídicas adoptadas con el fin de evitar el castigo de ciertos personajes dentro de un régimen dado. Se trata de, en primer lugar, de la anulación internacional, legislativa y judicial de las figuras jurídicas que favorecen la impunidad. Uno de los casos paradigmáticos al respecto se presentó en Argentina, cuando se anularon las leyes de punto final⁶.

En segundo lugar, se encuentra la reinterpretación en sede judicial de los textos que sustentan las figuras jurídicas que favorecen la impunidad, con el fin de reducir su efecto. Este es el caso de lo ocurrido con las amnistías en Chile y Argentina (Orozco, I., 2005), en donde muchos jueces, a pesar de la existencia de leyes de amnistía vigentes, decidieron investigar a los militares involucrados en graves violaciones de derechos humanos, con el argumento de que era necesario esclarecer si el crimen había tenido o no motivación política para determinar si se podía o no otorgar el perdón judicial, con lo cual los juicios, si bien no se traducían en castigo penal, servían para establecer la verdad y estigmatizar socialmente al victimario

En tercer lugar, vale la pena resaltar la limitación, por parte de los tribunales, del alcance de algunas figuras jurídicas tradicionales, que si bien consagran garantías importantes, se habían tornado en factores de impunidad en ciertos eventos. Esto ocurrió, por ejemplo, en Colombia frente al principio non bis in idem, que es obviamente una importante garantía constitucional para evitar el ensañamiento punitivo del Estado, pero que se había convertido en un factor de impunidad, en aquellos casos en donde la justicia penal militar había absuelto a miembros de la Fuerza Pública, contra los cuales había evidencia muy fuerte de que habían cometido crímenes atroces. Ese principio de non bis in idem fue entonces limitado por vía jurisprudencial por la sentencia C-04 de 2003 de la Corte Constitucional, que consideró que en caso de violaciones de derechos humanos, podía proceder la acción de revisión contra sentencias absolutorias, si aparecían nuevos elementos probatorios o se mostraba que el proceso había sido realizado con el propósito de absolver al procesado. Igualmente, ciertos tratados de derecho penal internacional, como la Convención de Roma sobre la Corte Penal Internacional, señalan que la sentencia absolutoria nacional no es un límite, en ciertos eventos, a la acción de ese tribunal.

⁶ Sobre la anulación de las leyes de punto final y obediencia debida, véase: Human Rights Watch (2001) *Un socio renuente. La falta de apoyo del gobierno argentino al re-inicio de juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar*, disponible en <http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/argentina.html> , consultado el 10 de marzo de 2008.

Un ejemplo de la forma como los tribunales han limitado la aplicación del principio non bis in idem se encuentra en un pronunciamiento reciente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. El 6 de marzo de 2008, la Sala decidió que era procedente la revisión del proceso penal que se adelantó en contra del general retirado del Ejército Farouk Yanine Díaz y otros dos militares, por su presunta participación en el caso conocido como “19 comerciantes”, teniendo en cuenta que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que se condenó al Estado por los hechos del caso, se ordenó a Colombia investigar a los militares involucrados. La decisión de revisar el proceso constituye una limitación al principio, pues la jurisdicción penal militar había adelantado una investigación en contra de los uniformados y había precluido la actuación por no haber encontrado mérito para el juzgamiento, lo cual había hecho tránsito a cosa juzgada. Por lo tanto, con su decisión, la Corte Suprema de Justicia reconoce que si bien la cosa juzgada es una garantía fundamental del debido proceso, su aplicación tiene límites concretos, sobre todo frente a graves violaciones a los derechos humanos, en las cuales deben garantizarse los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. (Ámbito Jurídico, 2008, p.10). Adicionalmente, la decisión abre una ventana de oportunidad para que se investiguen a fondo la masacre y desaparición forzada de los 19 comerciantes con miras al establecimiento de las responsabilidades individuales en el ámbito penal.

Finamente, en cuarto lugar, vale la pena resaltar aquellos casos en donde ha habido una especie de reforzamiento de distintos tipos de medidas a fin de remover un factor de impunidad. Eso ha sucedido en Colombia frente al fuero militar, que había sido un importante factor de impunidad frente a las violaciones de derechos humanos. Desde 1997, y por efecto combinado de decisiones judiciales, nacionales e internacionales, leyes y tratados, esa figura ha sido limitada considerablemente (Uprimny, Rojas, Sandoval, 2007). Así, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana ha aclarado que el fuero militar es una figura excepcional sometida a los mandatos constitucionales, principalmente al principio de legalidad y al debido proceso, y que como figura excepcional debe ser interpretado restrictivamente en todo momento. Por lo tanto, solamente puede aplicarse si se cumplen los siguientes tres requisitos:

1. Elemento Subjetivo: La persona investigada y juzgada debe ser un miembro de la fuerza pública, es decir que debe pertenecer a las fuerzas militares o a la Policía Nacional, de acuerdo con el artículo 216 de la Constitución Política.
2. Elemento Funcional: No basta con que tenga un vínculo con la fuerza pública, sino que se requiere adicionalmente que esté en servicio activo.
3. Elemento Objetivo: El delito debe tener relación con el servicio.

A su vez, esa jurisprudencia constitucional se vio reforzada por leyes posteriores que, acatando la sentencia de la Corte Constitucional, limitaron el fuero militar y excluyeron de su conocimiento las violaciones de derechos humanos, tesis que también encuentra

sustento en tratados ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzosa. De esa manera, aunque en Colombia se siguen presentando conflictos entre la jurisdicción ordinaria y la penal militar por la aplicación del fuero militar, muchos de los hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos están siendo actualmente juzgados por la jurisdicción ordinaria, siendo esta una lucha contra la impunidad que se está ganando en el terreno jurídico, aunque aún es necesario seguir avanzando.

Lo anterior muestra que las estrategias más adecuadas para remover un obstáculo jurídico son básicamente jurídicas. De lo que se trata es de articular, como en el caso de la Corte Constitucional Colombiana, las garantías jurídicas existentes, bien sean constitucionales o internacionales, para lograr alterar los efectos, o sacar del ordenamiento jurídico, las instituciones creadas para facilitar la impunidad.

De las cuatro buenas prácticas enunciadas, es posible extraer al menos dos lecciones. Por una parte, es importante que exista una “imaginación” jurídica razonable y compatible con los ideales del Estado de Derecho, en virtud de la cual sea posible diagnosticar el problema normativo y ofrecer soluciones jurídicas aceptables, como la reinterpretación y limitación de algunas figuras jurídicas que pueden generar impunidad. Por la otra, frente a este tipo de factores, es importante generar saltos de escala entre lo nacional y lo internacional. Es decir, provocar la intervención de instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ahora la Corte Penal Internacional, a fin de lograr refuerzos mutuos entre los esfuerzos nacionales e internacionales de lucha contra la impunidad⁷.

- ii) Frente a los factores político institucionales hay algunos ejemplos ilustrativos de buenas prácticas que señalan la importancia de remover los bloqueos políticos provocados por un régimen fuerte o impuesto por la fuerza. El ejemplo paradigmático es el caso del régimen de Pinochet. En este caso, el bloqueo político fue superado con lo que podría denominarse un salto de la dimensión nacional a la dimensión internacional, ya que el juzgamiento de muchos de estos hechos solamente fue posible hasta que se presentó la intervención de jueces extranjeros, cuya actuación nunca pudo ser bloqueada por el régimen.

El caso señalado permite aventurar al menos dos lecciones posibles. En primer lugar, la necesidad de construir voluntades políticas mediante el salto de escala entre lo local, lo nacional y lo internacional. En muchas ocasiones, el impacto de las decisiones internacionales en el ámbito nacional permite impulsar acuerdos políticos y generar la voluntad necesaria para que se investiguen y juzguen los delitos.

⁷ Sobre esa retroalimentación entre factores internacionales y factores internos en la lucha contra la impunidad, ver el artículo de Sikkink, K., (2005) *The Judicialization of Politics in Latin America*. En Sieder, R., Schjolden, L., and Angell, A., (Eds) New York, Palgrave Macmillan.

En segundo lugar, las buenas prácticas usadas como ilustrativas de este grupo de factores permiten verificar la importancia del fortalecimiento de la independencia judicial en el escenario nacional. Finalmente, en estrecha relación con el anterior, se muestra la importancia de contar con actores judiciales “poderosos”, que sean capaces de hacer frente a los actores políticos “poderosos” que generan los bloqueos. Lo anterior muestra la necesidad que puede haber de fortalecer al sistema judicial, para lo cual se pueden intentar múltiples estrategias, en muchas ocasiones motivadas desde la sociedad civil.

- iii) Frente a los factores sociales de impunidad, hay diversas estrategias empleadas que se pueden considerar “buenas prácticas”. En primer lugar, frente a la existencia de actores particulares (o sociales) poderosos, es importante reforzar las estructuras institucionales mediante diversos mecanismos. Por ejemplo, ante las investigaciones de crímenes racistas en el sur de los Estados Unidos en los años sesenta, que eran obstaculizadas por la connivencia de los actores institucionales locales con los perpetradores de los crímenes de segregación racial, se optó por desplazar investigadores del nivel federal al estatal. Esto permitió que los nuevos investigadores, quienes no estaban condicionados por las complicidades locales, lograran destrabar en buena medida el curso de las investigaciones.

En sentido similar, la creación de fiscales y jueces antimafia y antiterroristas en Italia, permitió enfrentar los problemas que se habían generado en torno a la investigación y sanción de las actividades delictivas realizadas por las mafias. En este caso, frente al poder ejercido por esos grupos sobre la institucionalidad local, se optó por el uso de fiscales y jueces del nivel nacional, que escaparan a los diversos obstáculos impuestos por las mafias y otros actores poderosos no institucionales.

En Colombia, frente a las dificultades que representaba investigar graves violaciones a los derechos humanos, principalmente cuando se trataba de zonas del país controladas por actores armados, se optó por crear la Unidad de Derechos Humanos en la Fiscalía General de la Nación. Esta empezó a funcionar desde el nivel nacional con muy buenos resultados, pues permitía brindar mayores garantías de seguridad a los fiscales y evitar su corrupción por parte de dichos actores, así como especializar la investigación de delitos particularmente complejos.

Las lecciones que se pueden extraer de estos casos son básicamente tres: en primer lugar, la importancia de especializar cuerpos investigativos y judiciales contra actores peligrosos, a fin de maximizar su protección contra actores privados peligrosos y poderosos. En segundo lugar, Esto también muestra que en muchas oportunidades la federalización – en el caso de los estados federales- o la centralización – en el caso de los estados unitarios- de las investigaciones y procesos pueden ayudar a superar los bloqueos impuestos por los poderes institucionales locales.

En segundo lugar, también hay “buenas prácticas” que permiten enfrentar la inmovilidad social ante ciertos hechos. Uno de los ejemplos más importantes se refiere a la forma como la atención nacional e internacional brindada a los asesinatos de las mujeres de

Ciudad de Juárez ha logrado impulsar la investigación de estos hechos. Otro caso paradigmático de la forma como la lucha contra la impunidad en muchas ocasiones requiere ante todo de la visibilización social del delito es el de la desaparición forzada en Colombia. Esta fue tipificada en el régimen penal hace relativamente poco tiempo, y por lo tanto, los desaparecidos y sus familiares no eran reconocidos como víctimas ante el sistema judicial. Algunos de los familiares que aún esperan saber qué ocurrió con sus desaparecidos, relatan como debieron articular sus demandas con las de los familiares de víctimas de secuestro, pues la desaparición aún no era reconocida como un delito penalmente perseguible. Aunque en este campo la impunidad es muy grande aún, se ha avanzado en el reconocimiento de la ocurrencia de estos hechos y por tanto, puede considerarse una victoria parcial.

En este caso la estrategia más importante es la construcción de voluntades y la articulación de demandas sociales. Por supuesto, la dificultad es indudable, pues este tipo de estrategias son de muy largo plazo y sus efectos no necesariamente son inmediatos. En la deslegitimación social de la impunidad es fundamental el papel de la prensa y otros medios masivos de comunicación, pues tienen un poder de incidencia directa en la articulación de las agendas políticas e incluso en la articulación de demandas sociales.

- iv) Finalmente, frente a los factores técnicos y organizacionales, vale la pena mencionar dos ejemplos de buenas prácticas. En primer lugar, nuevamente, la creación de unidades especializadas para la investigación, cuando se trata de ciertos crímenes especialmente problemáticos en el ámbito probatorio. Estas permiten, especializar a los funcionarios con el fin de que las investigaciones sean más eficientes, sin que se descuiden la investigación y juzgamiento de otros delitos que pueden ser considerados de menor importancia. En segundo lugar, el reforzamiento técnico de las unidades investigativas para la recolección de material probatorio y evidencia física, así como para la subsiguiente práctica de pruebas. Esto es particularmente importante frente a casos en los que, como en la desaparición forzada, es necesario identificar a los desaparecidos mediante pruebas de ADN. Adicionalmente, es importante evitar que se creen incentivos “perversos” para los funcionarios que investigan ciertos crímenes. Por ejemplo, cuando en Colombia se estableció que solo era posible abrir sumarios por delitos con sindicado conocido, se generó un estancamiento de miles de expedientes porque los investigadores y fiscales no adelantaron las labores necesarias para identificar e individualizar a los presuntos responsables, y se concentraron solo en aquellos casos en los que ya contaban con la identificación (Rubio, M., 1999).

De estos ejemplos se pueden extraer al menos tres lecciones. La primera, es la importancia de crear cuerpos especializados que puedan adelantar investigaciones complejas y delicadas con solvencia en el escenario probatorio, para lo cual, además de los recursos técnicos, requieren de capacitación altamente especializada y de condiciones de seguridad especiales. La segunda lección, estrechamente relacionada con la anterior, es la necesidad de fortalecer la investigación forense. La tercera lección es la

necesidad de evitar la creación de incentivos “perversos” para los funcionarios que investigan ciertos crímenes.

Las buenas prácticas señaladas y las lecciones que se pueden extraer de las mismas pueden ser presentadas en el cuadro que se incluye a continuación:

Factor	Buenas prácticas	Lecciones posibles
NORMATIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1- Anulación internacional, legislativa y judicial de leyes de punto final en Argentina. 2- Reinterpretación judicial de las amnistías en Chile y Argentina 3- Limitación jurisprudencial y por tratados del non bis in idem 4- Restricción del fuero militar por vía de tratados, y a nivel judicial y legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Importancia de una “imaginación” jurídica razonable y compatible con los ideales del Estado de derecho, que diagnostique el problema normativo y ofrezca soluciones - Salto de escala entre lo nacional y lo internacional
POLÍTICO INSTITUCIONALES	<ol style="list-style-type: none"> 1- Caso Pinochet 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcciones de voluntades políticas por saltos de escala entre lo local, lo nacional y lo internacional: federalización de ciertos delitos, impacto decisiones internacionales. - Importancia del fortalecimiento de la independencia judicial - Actor judicial “poderoso” contra actor “político” poderoso
SOCIALES	<ol style="list-style-type: none"> 1- Fiscales y jueces antimafia y antiterrorismo en Italia 2- Unidad de derechos humanos en Colombia 3- Atención nacional e internacional al asesinato de las mujeres de Ciudad Juárez 	<ul style="list-style-type: none"> - Especializar cuerpos investigativos y judiciales contra actores peligrosos, a fin de maximizar su protección contra actores privados peligrosos y poderosos - Deslegitimación de la impunidad social: importancia del papel de la prensa.
TÉCNICOS Y ORGANIZACIONALES	<ol style="list-style-type: none"> 1- Nuevamente las unidades especializadas investigativas para ciertos crímenes, como los jueces antimafia o las unidades especializadas en derechos humanos. 2- Identificación de desaparecidos o esclarecimiento de crímenes con ADN u otras pruebas técnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar incentivos “perversos” de funcionarios que investigan ciertos crímenes. - Creación de cuerpos especializados. - Fortalecimiento de la investigación forense

III. Conclusiones

Lo primero que es importante resaltar es que pese a lo compleja que es la impunidad, hay que evitar la desesperanza, pues existen algunas experiencias positivas en la lucha contra ésta, de las cuales se pueden extraer lecciones para atacarla efectivamente y reducirla.

En el proceso que implica luchar contra la impunidad, es fundamental partir de enfoques integrales, que permitan analizar la impunidad como un fenómeno complejo y multicausal, que debe ser estudiado y enfrentado en su conjunto. Sin embargo, es importante evitar que estas visiones integrales terminen por hacer que la lucha contra la impunidad se inmovilice, hasta tanto no se establezcan todas las causas que la producen y se diseñe una estrategia articulada e integral que permita enfrentarlas. Para evitar este riesgo, es igualmente importante que la lucha contra la impunidad tenga en cuenta los “detalles” que la generan. Es decir, identificar los factores principales que la producen y facilitan, pues, en muchas ocasiones, al identificar el tipo de factor que predomina como motivador de una situación de impunidad determinada, es posible escoger estrategias más adecuadas para reducirlo.

Estas estrategias pueden extraerse de ejemplos de buenas prácticas de diversos países. Luego de un análisis de dichas experiencias, es posible identificar algunas estrategias positivas en la lucha contra la impunidad que parecen recurrentes. Estas son, en primer lugar, generar “saltos de escala” de lo local a lo nacional – o federal- , así como la articulación entre lo nacional y lo internacional. En segundo lugar, la especialización de ciertos cuerpos investigativos para enfrentar los retos de las investigaciones más complejas y ofrecer garantías de independencia y seguridad. Finalmente, el impulso de una “imaginación jurídica” adecuada, que permita generar interpretaciones que no favorezcan la impunidad en un marco garantista. Es decir, que permita reducir la impunidad sin sacrificar las garantías judiciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ambito Jurídico (2008). *Orden de tribunal internacional prevalece sobre principios constitucionales internos*, En sección general. Edición de marzo de 2008.

Asamblea General de la ONU (2007). *Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias. Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. A/HRC/4/20/Add.2 19 de febrero de 2007, entre otros.*

Bartolomei, L (1998). *Las consecuencias de la impunidad en la cultura jurídica, política y social de la Argentina* En: *Contra la impunidad, simposio contra la impunidad y en defensa de los derechos humanos.*

Camacho Guizado, A., (1996) *Narcotráfico, coyuntura y crisis: sugerencias para un debate* en Leal Buitrago, F., (Ed) *Tras las huellas de la crisis*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, FESCOL, pág. 138 y ss.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (1998) *Caso Paniagua Morales y otros vs. Guatemala*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

Góngora, M., *La desaparición forzada de personas en la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, consultado en <http://www.menschenrechte.org/beitraege/lateinamerika/desaparecidos.htm>, (consultado el 10 de marzo de 2008).

Human Rights Watch (2001) *Un socio renuente. La falta de apoyo del gobierno argentino al re-inicio de juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar*, disponible en <http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/argentina.html>, (consultado el 10 de marzo de 2008).

Human Rights Watch, (2003) *Informe Anual 2003- Venezuela*. Disponible en http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/2003/venezuela.html , (Consultado el 22 de enero de 2008).

Orozco, I. (2005). *Sobre los límites de la conciencia humanitaria. Dilemas de la paz y la justicia en América Latina*. Bogotá, Universidad de los Andes, Temis.

Vargas, J., Duce, M. (2000). *Informe sobre independencia judicial en Chile*. Santiago de Chile. Disponible en: www.cejamericas.org/doc/informes/cl_ind_jud.pdf, (consultado el 20 de enero de 2008).

Rubio, M. (1999) *Crimen e impunidad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Universidad de los Andes.

Sikkink, K., (2005) *The Judicialization of Politics in Latin America*. En Sieder, R., Schjolden, L., and Angell, A., (Eds) New York, Palgrave Macmillan

Camacho Guizado, A. (1996) *Narcotráfico, coyuntura y crisis: sugerencias para un debate* en Leal Buitrago, F., (Ed) *Tras las huellas de la crisis*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI, FESCOL.

Uprimny, R., Rojas, D., Sandoval, N., (2007), *El Marco Constitucional de la Justicia Penal Militar en Colombia: Posibles Enseñanzas para el Debate Constitucional Boliviano*. En *Derechos Humanos y Acción Defensorial*. Revista Especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia. Revista No. 2, año No. 2.