

Aproximaciones a la impunidad en Venezuela: la pérdida de la independencia judicial frente a crímenes de lesa humanidad

por **Laura Cristina Dib-Ayesta** | Directora del Programa para Venezuela de WOLA | ldib@wola.org

Carolina Jiménez Sandoval | Presidenta de WOLA | cjimenez@wola.org

Venezuela opera bajo un clima de impunidad que ha permitido que las violaciones a los derechos humanos (DDHH) se repitan y que se profundicen los problemas que subyacen a la estructura de las instituciones. Durante veinticinco años el país ha sido gobernado por la coalición dominante de la misma tendencia política, primero bajo Hugo Chávez (1999-2012) y luego bajo Nicolás Maduro (2013-actualidad). A lo largo de ese período se ha producido un desmantelamiento de la institucionalidad democrática, en la que el Poder Judicial ha jugado un papel central. Venezuela es el único país de las Américas con una investigación abierta ante la Corte Penal Internacional (CPI) por crímenes de lesa humanidad, cosa que ocurre cuando hay suficientes elementos para considerar que el Estado parte del Estatuto de Roma no quiere o no puede investigar los presuntos crímenes cometidos en su jurisdicción. Es decir, la jurisdicción de la CPI solo se activa cuando se cumplen una serie de elementos, siendo la impunidad uno de ellos.

Una cuestión que ha estado muy presente en el debate público es la necesidad de generar condiciones propicias para que quienes se han mantenido en el poder durante más de dos décadas lo abandonen a partir de un resultado electoral adverso. El debate parece estar planteado en términos de “impunidad vs. justicia”, un escenario en el que solamente la impunidad podría garantizar la factibilidad y sostenibilidad de una transición política; esto no solo no es del

todo cierto, sino que además pone en peligro la posibilidad de establecer una democracia sostenible en el tiempo. De allí la necesidad de hacer una aproximación a la impunidad en Venezuela, dimensionar su gravedad y abordar, desde los estándares del derecho internacional de los DDHH, algunos mínimos para la promoción de la justicia en el marco de una potencial transición hacia la democracia en Venezuela.

Venezuela: una gran deuda con la justicia

La magnitud de los abusos cometidos en Venezuela es inconmensurable. Según la ONG Provea, entre 2013 y 2023, bajo el gobierno de Nicolás Maduro, se registraron 1652 víctimas de torturas, 7309 víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y 10085 asesinatos cometidos por agentes de seguridad (Provea 2024). Solamente en el 2017, un año caracterizado por protestas y una profunda crisis institucional, se registraron 143 asesinatos, más de 3000 personas heridas y 5000 detenciones, así como el uso de la justicia militar para procesar a civiles, la realización de allanamientos y demás ataques represivos.

Según el Atlas Mundial de Impunidad, de 163 países Venezuela ocupa el lugar número 11, con uno de los mayores índices de impunidad a nivel mundial. La impunidad no solo afecta a aquellas personas que han sido víctimas de persecución política, sino que es un problema estructural que afecta a toda la población. Muestra de ello es que

para el año 2019, el Observatorio Venezolano de Violencia reportó que el 92% de los homicidios quedaron impunes (OVV 2019). Según el Panel de Expertos Internacionales Independientes de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela, existe “una política deliberada de procurar impunidad a los perpetradores de nivel medio y alto responsables de los crímenes de lesa humanidad [...]”, lo cual ha alentado a las autoridades a continuar, sin temor a represalias, sus ataques sistemáticos contra la sociedad civil (OEA 2024). De los 183 casos analizados por el Panel, solo doce tienen juicios; en el 52,5% de los casos ni siquiera se ha iniciado algún procedimiento judicial, y del 39,3% de los casos que están en investigación, la gran mayoría no tiene perpetradores individualizados o presenta retraso procesal (OEA 2024).

Si bien la Constitución y las leyes internas garantizan formalmente la independencia judicial, el Poder Judicial y el Ministerio Público han sido cooptados por el Ejecutivo. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde el año 2003 no se realizan concursos públicos para la designación de jueces titulares (CIDH 2022). Desde la provisionalidad de los jueces y la ausencia de garantías en sus cargos (CIJ 2017) hasta la falta de control judicial, son muchas las fallas que hoy permiten que sigan ocurriendo violaciones de DDHH y que, como ha sido documentado, se instale una política de represión selectiva contra personas opositoras o percibidas como tales (ONU, Consejo de Derechos Humanos 2023).

Los operadores de justicia que buscan mantener su independencia han sido sometidos a medidas de acoso, intimidación y amenazas, así como a remociones arbitrarias, siendo el caso más emblemático el de la jueza María Lourdes Afiuni, conforme al cual se acuñó la expresión “efecto Afiuni” para describir las consecuencias a las que puede estar sometido un juez o jueza que no cumpla con las expectativas u órdenes del Ejecutivo (IBAHRI s.f.).

Afiuni era jueza de control del Circuito Judicial Penal y fue privada de la libertad tan solo 45 minutos después de haber tomado la decisión de otorgar una medida sustitutiva de libertad a un adversario del presidente Hugo Chávez (Eligio Cedeño), en cumplimiento a un dictamen del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que calificaba su detención como arbitraria porque excedía dos años en detención preventiva sin sentencia judicial. La jueza Afiuni fue torturada en prisión, bloquearon sus cuentas bancarias, la bloquearon en el Registro Electoral, no puede obtener un pasaporte y sigue pesando sobre ella una prohibición de salida del país y de declarar ante medios de comunicación y en redes sociales. Diez años después de su detención, en 2019, fue condenada a cinco años de prisión por el delito de “corrupción espiritual”, sin que hubiese recibido dinero alguno (Acceso a la Justicia s.f.). En 2023 fue notificada de su destitución como jueza titular, sin haber recibido nunca notificación del procedimiento ni haber gozado de derecho a la defensa. Afiuni es el rostro más palpable del sometimiento casi absoluto del Poder Judicial a las decisiones políticas del Poder Ejecutivo en Venezuela. A la fecha, las múltiples violaciones de DDHH cometidas en su contra permanecen impunes.

La respuesta de los organismos internacionales a las graves violaciones de ddhh y la impunidad instalada

Como resultado de la grave situación descrita, los organismos internacionales han producido de forma prolífica jurisprudencia y doctrina sobre los patrones de graves violaciones de DDHH cometidos en diversos períodos y la impunidad con la que las autoridades niegan justicia en Venezuela. Se pueden encontrar desde informes en casos específicos, informes anuales e informes de país en la CIDH hasta sentencias de la Corte IDH, así como numerosos pronunciamientos de parte de órganos de tratado y mecanismos especiales del Sistema Universal de Derechos Humanos. Hay al menos tres mecanismos específicos que merece la pena destacar por su importancia de cara a una eventual transición hacia la democracia.

1) La Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (Independent International Fact-Finding Mission on the Bolivarian Republic of Venezuela)

En 2019, frente al reconocimiento de la existencia de patrones graves de violaciones a los DDHH en Venezuela, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU decidió establecer una misión internacional independiente de determinación de los hechos, con el fin de investigar las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos desde el 2014, año en el que tuvieron lugar manifestaciones masivas en todo el país. Este mandato se establecía con el fin de “asegurar la plena rendición de cuenta de los autores y la justicia para las víctimas” (ONU, Consejo de Derechos Humanos 2019). El gobierno venezolano no ha permitido hasta la fecha que la Misión pueda visitar el país. La misión ha documentado casos específicos y ha llevado a cabo entrevistas con víctimas, familiares, abogados, testigos, exfuncionarios públicos y miembros activos de las fuerzas de seguridad, entre otros.

La Misión ha publicado, además, informes detallados que dan cuenta de abusos perpetrados en el control de manifestaciones, crímenes de lesa humanidad cometidos a través de los servicios de inteligencia del Estado, violaciones a los derechos humanos cometidas en el Arco Minero del Orinoco,¹ patrones de actuación de fuerzas de seguridad del Estado como las Fuerzas de Acción Especiales (FAES), y el cierre del espacio cívico y democrático. La Misión también ha formulado recomendaciones detalladas sobre las medidas que deberían adoptarse para hacer frente a las violaciones a los derechos humanos y los delitos documentados, incluyendo los factores estructurales que favorecen que estos hechos ocurran. De allí la importancia del rol de la Misión ante una eventual transición o cambio político democrático: esta

no solo ha contribuido a la satisfacción del derecho a la verdad, y sus hallazgos podrían contribuir a la justicia, sino que adicionalmente las recomendaciones formuladas, sumadas a las de otros organismos internacionales, pueden servir como punto de inicio para abordar las estructuras que han facilitado la violación sistemática de DDHH.

3) Mandato de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU

Desde 2019 y hasta su suspensión en febrero de 2023, la Oficina trabajaba en Venezuela como parte de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas. La Oficina firmó un Memorando de Entendimiento con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que no es público pero se conoce que su mandato es de monitoreo de la situación de DDHH, así como de cooperación técnica para el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección de los DDHH y del acceso a la justicia. Ya la Oficina había emitido informes públicos sobre Venezuela en 2017 y 2018, seguidos de actualizaciones orales ante el Consejo de Derechos Humanos. Sin embargo, el canciller de la República anunció la suspensión de la Oficina y su expulsión del país en 72 horas, luego de que esta se pronunciara sobre la desaparición forzada de una prominente defensora de DDHH, Rocío San Miguel (WOLA 2024). Producto de una solicitud explícita del fiscal de la CPI, el presidente Nicolás Maduro señaló que estaría dispuesto a permitir su reingreso al país, aunque ello no se ha materializado. La importancia de la presencia de esa Oficina en Venezuela en el caso de una transición hacia la democracia radica en la capacidad que esta tiene para brindar su cooperación técnica en la labor de reinstitucionalización democrática, así como en continuar monitoreando la situación de DDHH.

3) La Corte Penal Internacional

En febrero de 2018, la entonces fiscal de la CPI anunció que su oficina abriría un examen preliminar sobre Venezuela para analizar hechos

¹ El Arco Minero del Orinoco es una “zona de desarrollo estratégico nacional” designada en el año 2016, pero cuyo término es empleado para referirse a las zonas mineras del estado de Bolívar y a otras zonas del sur del país hasta donde se extiende la actividad minera.

cometidos desde abril de 2017, incluyendo el uso excesivo de la fuerza en el control de manifestaciones, detenciones arbitrarias y torturas. En noviembre de 2021, el fiscal Karim Khan anunció que había concluido la etapa del examen preliminar y que se abriría una investigación, porque había razones suficientes para creer que se han cometido crímenes de lesa humanidad. Desde entonces, la Fiscalía ha venido trabajando en lo que denomina la “complementariedad en doble vía.” Es decir, por un lado, continúa investigando crímenes de lesa humanidad que el Estado no ha investigado ni sancionado, y ello podría dar lugar a la apertura de casos ante la CPI, y por otro, fomenta la cooperación técnica para que Venezuela cumpla con su obligación de administrar justicia con base en estándares del derecho internacional. Específicamente para cumplir la función de asistencia técnica dentro del mandato de la complementariedad positiva, la Fiscalía inauguró una oficina en Caracas el 22 de abril de 2024.

Siendo la CPI un tribunal internacional independiente, la Fiscalía solo podría cerrar su investigación si Venezuela cumple con su deber de investigar y sancionar crímenes de lesa humanidad internamente. Esto tiene su base en el principio de complementariedad, conforme al cual la CPI no sustituye la jurisdicción del Estado ni el deber de este de impartir justicia.

Posible transición a la democracia: ¿una oportunidad para la justicia?

No es posible conocer *a priori* si será posible una transición democrática ni en qué condiciones tendría lugar. Lo cierto es que de esa transición depende que pueda haber un abordaje a las causas estructurales de la impunidad en Venezuela. En contextos de transición desde regímenes autoritarios hacia la democracia, suele haber discusiones muy complejas en torno a la necesidad de generar incentivos para que quienes detentan el poder lo abandonen. Si bien es cierto que toda transición requiere balancear imperativos éticos y jurídicos con las restricciones políticas y prácticas propias de la realidad, en Venezuela será fundamental abordar el problema de la impunidad, en el entendido de que este

es un requisito necesario para la construcción del Estado de derecho y la democracia que el país clama. Para ello, hay algunas condiciones mínimas que deberían cumplirse.

Un primer paso tiene que ver con la recuperación de la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial. No es posible consolidar la democracia si la población no tiene un mínimo nivel de confianza en las estructuras encargadas de administrar la justicia. La reconstrucción de esa confianza es un reto profundo y es claro que, para lograr una transformación social duradera, se requieren intervenciones que exceden lo jurídico (Dib-Ayesta 2021). La creación de procesos formativos, con una visión de DDHH inclusiva, será una parte central de este proceso. Una forma de abordar esta problemática, al menos en su etapa inicial, es con un enfoque “de arriba hacia abajo”, que se inicie con la revisión del proceso de designación de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en cumplimiento con el procedimiento establecido en la Constitución.

En segundo lugar, deben descartarse por completo las leyes de amnistía general. El estándar establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en casos como *Barrios Altos vs. Perú*, es que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, prescripción y exclusión de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones *graves* a los DDHH. Con el retorno a la democracia de países de la región latinoamericana en la década de los ochenta, se emplearon las amnistías generales como una política que partía de la premisa de que la búsqueda de justicia por graves violaciones de los DDHH ponía en riesgo la posibilidad real de transitar a la democracia. Ha quedado demostrado que la impunidad y la negativa a abordar las heridas del pasado perpetúa la violencia y las estructuras que la hicieron posible. Como explica Santiago Cantón, las amnistías son un importante instrumento de negociación política que los Estados emplean para buscar soluciones en casos complejos como las transiciones políticas y podrían tener

validez siempre y cuando no sean generales y se empleen bajo los estándares del derecho internacional (Cantón 2011).

Si bien no existe una definición en el derecho internacional sobre qué constituye una violación *grave*, se entiende que comprende los crímenes consagrados en el Estatuto de Roma (Open Society Foundations 2018). Para que se configuren los crímenes de lesa humanidad deben cumplirse los cuatro elementos contextuales de estos: que exista un ataque, que sea contra una población civil, que sea de carácter generalizado o sistemático y que se cometa con conocimiento de dicho ataque; todos estos elementos deben ser comprendidos a la luz de la jurisprudencia y doctrina del derecho penal internacional (CPI, s.f.). Tal como lo prevé la Constitución venezolana en su artículo 29, los crímenes de lesa humanidad deberán entenderse excluidos de la posibilidad de recibir amnistías generales.

Otro elemento que contribuirá de forma positiva a la satisfacción de los derechos de las víctimas y a la reconstrucción del Estado de derecho es la recuperación de una relación del Estado con los organismos internacionales, comprometida con la promoción y protección de los DDHH. Será fundamental que se declare la nulidad del acto administrativo mediante el cual se llevó a cabo la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ayala Corao 2013), que se ratifique la competencia contenciosa de la Corte IDH para conocer casos relativos a Venezuela y que se acepte la realización de visitas al territorio por parte de organismos internacionales. Venezuela podría emplear el mecanismo de soluciones amistosas de la CIDH para allanar su responsabilidad frente a abusos del pasado y adoptar medidas para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Permitir la visita de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos, el retorno de la OACNUDH y el funcionamiento pleno de la oficina de cooperación técnica de la Fiscalía de la CPI podrá contribuir ampliamente desde el punto de vista técnico a la reinstitucionalización del país y la lucha contra la impunidad.

Reflexiones conclusivas

Cuando Venezuela transite hacia la democracia, lo hará con una enorme deuda con la justicia. La construcción de soluciones al problema de la impunidad en Venezuela no puede abstraerse de la realidad política y económica del país, que puede limitar en gran medida la implementación de medidas de justicia transicional. Es claro que será un proceso complejo y retador, pero la dimensión de la impunidad en Venezuela es tal que queda demostrado cómo este ha sido uno de los principales factores que ha permitido que se instaure una política de persecución y de cierre del espacio cívico. Tanto una aproximación absolutamente punitiva como una visión de “perdón y olvido”, son problemáticas. Usualmente las transiciones ameritan vías intermedias y realistas, pero no puede perderse de vista que, sin abordar la impunidad y la falta de independencia del Poder Judicial, no será posible sanar las heridas del pasado y reconstruir un Estado de Derecho en Venezuela.

Referencias

Acceso a la Justicia, “Cronología del caso de María Lourdes Afiuni”, disponible en: <https://accesoalajusticia.org/cronologia-maria-lourdes-afiuni/>.

Ayala Corao, Carlos. “Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* Año xix (2013): 43-79.

Cantón, Santiago A. “Leyes de amnistía”. En *Justicia Transicional: manual para América Latina*, editado por Félix Reátegui., 265-291. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.

CIDH, “Informe Anual 2021. Capítulo IV.b: Venezuela”, n.d., disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/IA2021cap4B.Venezuela-es.pdf>.

Comisión Internacional de Juristas, “El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo”, 2017.

CIDH, “Jueces en la cuerda floja: informe sobre independencia e imparcialidad del Poder Judicial en Venezuela”, 2021.

CIDH, “Lograr justicia por graves violaciones a los derechos humanos en Venezuela”, 2017.

Dib-Ayesta, Laura Cristina, “La reconstrucción del Poder Judicial como garantía de no repetición y prerrequisito para la implementación de mecanismos de justicia transicional”, *Almanaque*, Departamento de Humanidades, Universidad Metropolitana, vol. 10, n° 12 (noviembre de 2021).

IBAHRI. "IBAHRI Condemns Sentence against Venezuela's Judge María Lourdes Afiuni." <https://www.ibanet.org/article/EA4166DE-BC83-46D3-AB38-317618953F1A>.

ICC, "icc Prosecutor Karim A. A. Khan KC Concludes Visit to Venezuela, Opens in-Country Office in Caracas | International Criminal Court", disponible en: <https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-concludes-visit-venezuela-opens-country-office-caracas>.

Observatorio Venezolano de Violencia, "En Venezuela 92% de los homicidios quedan impunes", n.d., disponible en: <https://observatoriodeviolenca.org.ve/news/en-venezuela-92-de-los-homicidios-quedan-impunes/>.

OEA, "Impunidad en Venezuela: luz verde para crímenes de lesa humanidad", marzo de 2024, disponible en: https://www.oepaneldeexpertos.org/_files/ugd/56aada_6c68a75fe7f344509187f1e00ce40543.pdf.

OHCHR, "El acnudh en Venezuela," disponible en: <https://www.ohchr.org/es/countries/venezuela/our-presence>.

OHCHR, "Oficina de Derechos Humanos de la ONU y gobierno de Venezuela firman Memorando de Entendimiento", disponible en: <https://www.ohchr.org/es/2019/09/un-human-rights-office-and-venezuelan-government-sign-memorandum-understanding>.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, "Conclusiones detalladas de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela", 16 de septiembre de 2021, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A-HRC-48-CRP.5_SP.pdf.

ONU, "El aparato estatal, sus mecanismos de represión y las restricciones al espacio cívico y democrático", 18 de septiembre de 2023.

ONU, "Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2019. Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela", 8 de octubre de 2019.

Panel de Expertos Internacionales de la oea sobre la Posible Comisión de Crímenes de Lesa Humanidad en Venezuela, "La Reforma Institucional de Venezuela, reforzando la Impunidad", n.d., disponible en: https://www.oepaneldeexpertos.org/_files/ugd/56aada_6e6132b4f8154125a2ffae9657f04707.pdf.

Provea, "Informe Provea 2023 | Situación de los Derechos Humanos en Venezuela □ Provea", disponible en: <https://provea.org/publicaciones/informes-anuales/informe-provea-2023-situacion-de-los-derechos-humanos-en-venezuela/>.

Venezuela, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, "Comunicado: Venezuela anuncia suspensión de las Actividades de la Oficina Técnica de Asesoría del Alto Comisionado de la onu para los ddhh En Caracas", 15 de febrero de 2024, disponible en: <https://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-anuncia-suspension-actividades-oficina-tecnica-asesoria-alto-comisionado-onu-ddhh-caracas/>.

Venezuela, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, "Conozca los acuerdos entre Venezuela y la Fiscalía de la cpi", disponible en: <https://mppre.gob.ve/2024/04/23/conozca-acuerdos-venezuela-fiscalia-cpi/>.

WOLA, "Venezuela: la escalada de represión del gobierno e intentos de evadir el escrutinio enfrentan el contundente rechazo de sociedad civil internacional", wola, 16 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.wola.org/es/2024/02/venezuela-la-escalada-de-represion-del-gobierno-e-intentos-de-evadir-el-escrutinio-enfrentan-el-contundente-rechazo-de-sociedad-civil-internacional/>. //