

Preguntas Iniciales para una Política de Justicia Transicional en Venezuela

Cristián Correa¹
Febrero de 2019

Es difícil pensar en justicia transicional en Venezuela, cuando no está clara la situación actual ni su desenlace. Dos gobiernos reclaman legitimidad. No existe claridad si la resolución al actual impasse será resultado de una negociación o de la imposición de un grupo sobre otro. Ello hace difícil tener claridad sobre las condiciones de negociación, del acuerdo, y de la distribución de poder entre diferentes actores políticos. Sin embargo, es posible iniciar conversaciones exploratorias para definir el tipo de justicia que Venezuela puede necesitar para hacerse cargo del legado del pasado, aprender lecciones, y sentar las bases de una futura convivencia democrática. Aun más, un diálogo de esta naturaleza puede favorecer o entorpecer procesos de negociación política que ayuden a superar la actual crisis, al dar mayor certeza sobre los contenidos de la transición y del tipo de democracia al que los diferentes actores postulan. Por ello, aun en la actual incertidumbre, puede ser conveniente formular preguntas y compartir diferentes respuestas acerca del posible contenido de una justicia transicional en Venezuela.

El presente documento no pretende agotar el tema ni resumir en breves páginas la vasta literatura existente o las experiencias acumuladas. Existen definiciones más precisas para muchos de estos complejos temas. Pretende simplemente aportar al inicio de una discusión utilizando un lenguaje sencillo y accesible. Con ello, busca evitar una excesiva tendencia a que los debates sean meramente académicos o en círculos de poder. Las propuestas planteadas son para ser examinadas, no para zanjar o dictar cátedra sobre ningún tema. Ellas se basan en diferentes experiencias, pero son los venezolanos los que deben determinar qué es lo que se adecua a su realidad y al país que quieren construir.

¿Qué es justicia transicional y por qué puede ser relevante en Venezuela?

Existen diferentes definiciones y formas de entender la justicia transicional. Una forma de entenderla es una justicia limitada por las circunstancias: la masividad de las violaciones, el poder de veto de algunos grupos o la incapacidad de los sistemas de justicia pueden llevar a una justicia que se restrinja a casos

¹ Asociado sénior, Centro Internacional de Justicia Transicional.

fáciles, los más obvios, o los menos amenazantes para la estabilidad de poder, o que los actores políticos se otorguen inmunidad u otras limitaciones a hacer justicia. Este concepto no es erróneo, pero es también limitado. Descansa en una noción restrictiva de justicia, como si hacer justicia fuera solo enjuiciar los responsables de crímenes. Sin embargo, en situaciones de violaciones masivas incluso el enjuiciamiento de todos y cada uno de los crímenes cometidos es insuficiente para esclarecer el fenómeno más complejo que hay detrás de esa masividad. La práctica de violaciones masivas a los derechos humanos es también síntoma de fenómenos de descomposición política que deben ser elucidados y respecto de los cuales es necesario aprender lecciones. Se requiere también responder a un número de víctimas que sufren secuelas, considerando que con lo difícil que es regularmente acceder a decisiones judiciales, muchas de ellas no podrían recibir reparación. Los formalismos y costos de litigar, los altos estándares probatorios, y el temor a la estigmatización, a represalias o a ser cuestionado en un proceso judicial pueden limitar seriamente el acceso a este derecho, particularmente para los más pobres, los con mayor temor o los más vulnerables. Se requiere también de una justicia penal que apunte a la investigación y enjuiciamiento de las violaciones más graves y las más elevadas responsabilidades, pero que a la vez permita salidas aceptables a otras situaciones que hagan posible la transición. Se trata, en fin, de una justicia más compleja, que debe complementar verdad, justicia y reparación, y que debe garantizar no solo la no repetición, sino ayudar a sentar las bases de una nueva convivencia democrática.

¿Cuál es la verdad que necesitamos?

Hacerse cargo de las violaciones cometidas exige responder preguntas más profundas sobre cómo llegamos a esto. Entender la verdad es más que entender cómo se cometieron los crímenes. Debe incluir comprender cómo las instituciones se volvieron en contra de las personas; cómo los funcionarios obedecieron instrucciones a pesar de que fueran contrarias a normas constitucionales y de derecho internacional que prohíben las violaciones a los derechos humanos, así como a su propia conciencia, y cómo los tribunales, pero también la prensa y otras instituciones dejaron de proteger a personas cuando ellas no compartían su opinión política. También exige esclarecer causas más profundas de la polarización, de exclusión previa, de procesos democráticos anteriores que consagraban formas de abuso y exclusión. El esclarecimiento y reconocimiento de verdad de este tipo no se puede lograr solo mediante un sinnúmero de juicios. Es aquí donde otras instituciones, de carácter extraordinario, como comisiones de verdad o comisiones de investigación, pueden ser una contribución importante.

Definir una comisión de verdad no es tarea fácil. Experiencias comparadas ayudan a responder a aspectos técnicos importantes sobre la conformación y selección de comisionados, estructura, duración, modalidades de mandato, etc. Sin embargo, hay una pregunta previa que es ineludible en cada país y que es la que permite iniciar las discusiones sobre los aspectos técnicos: ¿Cuál es la verdad que necesitamos?

Para responder esta pregunta conviene desagregarla: ¿Qué verdad necesitamos esclarecer? ¿Cómo funcionó la represión? ¿Cómo se vivió la represión, la escasez y la inseguridad en diferentes partes del país? ¿Cuál es la mirada desde los grupos indígenas, o desde otros grupos históricamente marginados? ¿Cuál es la mirada de mujeres sobre la represión y la escasez? ¿Cómo y por qué dejaron de funcionar las instituciones que debían proveer de servicios o proveer de resguardos y protección frente a los abusos? ¿Qué explica que los contrapesos de poder y el control democrático no funcionaran? ¿Cómo llegamos a

tanta polarización? ¿Cuáles eran las características de la democracia antes de 1999 que explican su desprestigio? ¿Qué lecciones nos ofrece esta historia para definir una democracia inclusiva y respetuosa de los derechos humanos y la diversidad del país? ¿Cómo el examen de estas lecciones y el reconocimiento de responsabilidades nos pueden ayudar a definir una democracia donde todos nos sintamos incluidos y seguros? ¿Cómo estas lecciones nos permiten definir las formas de contrapesos de poder y control democrático necesitamos en el futuro? Estas preguntas pueden ayudar a definir el mandato de una comisión de verdad, incluyendo el periodo a ser examinado y las verdades a ser esclarecidas. Un periodo de consulta entre organizaciones y personas de diferentes sectores sociales políticos y regionales pueden ayudar a incorporar otras preguntas y a completar estas definiciones. Lo importante es comprender que el mandato de una comisión no es algo que pueda definir unilateralmente un solo grupo de la sociedad si pretende que el resultado de esa comisión le hable a toda la sociedad.

Hay una serie de preguntas que pueden ser relevantes para definir cómo instalar una posible comisión de verdad. Un aspecto central para esto es lograr dotar a dicha comisión de la mayor legitimidad y respetabilidad posible. Esto implica asegurarse que los diferentes sectores sociales y políticos se sientan representados en ella, o que sus visiones serán consideradas por ella. Esto no implica que cada sector tenga representantes que nominan o seleccionan y a quienes los nominados deben rendir cuentas, pero que los diferentes comisionados reflejen la diversidad del país y en su conjunto ofrezcan garantías de confianza. La comisión debe contar con comisionados que sean percibidos como respetables, capaces y confiables. Además, en su conjunto debe poder trabajar en equipo y llegar a consenso, aunque no todas las decisiones deban ser necesariamente consensuadas. Esto implica preguntarse ¿cómo definir un proceso de selección que garantice contar con la diversidad de miradas que permitan ‘hablarle’ a los diferentes sectores de una sociedad dividida, pero también permita seleccionar a personas que tengan la capacidad de trabajar juntos, aportar la rigurosidad necesaria para fundamentar las diferentes conclusiones, y llegar a miradas que puedan ser compartidas? La pregunta sobre su autonomía e independencia, incluyendo la del manejo de recursos, es importante también para lograr esta representatividad más allá del gobierno de turno, así como su eficacia. Otras preguntas se refieren a ¿cómo asegurar que una comisión tenga la capacidad de llegar a un territorio diverso y escuchar a diferentes comunidades, sin que ello implique dejar de proveer una mirada nacional? ¿Cómo la comisión puede ayudar a las diversas miradas regionales o sectoriales llegar y ser comprendida por los demás sectores? Finalmente, si bien se suele indicar que el producto final de una comisión de verdad es su informe, no debe limitarse a ello. Estos informes, si bien muy útiles y que ofrecen importantes conclusiones y recomendaciones para el futuro, permaneciendo relevantes por mucho tiempo, son voluminosos y difícilmente llegan a ser masivamente leídos o comunicados. Varias comisiones, mediante audiencias públicas, campañas, acciones de difusión, procesos de diálogo sectoriales o temáticos, procesos locales de reconciliación, o actos de reconocimiento público, han podido comunicar su trabajo y las experiencias de víctimas y de otros sectores a un vasto público durante la ejecución de su mandato. Dichas acciones pueden tener mayor valor para el reconocimiento de las violaciones cometidas que el informe final. La formulación de una comisión requiere preguntarse ¿qué procesos debe esta comisión ser capaz de impulsar para llegar a los diferentes sectores sociales, qué recursos y atribuciones debe tener, y cómo asegurar su acceso a información clasificada sin vulnerar las normas sobre confidencialidad que se justifican en un Estado de derecho? Otras preguntas pueden ser también relevantes y surgir de un proceso participativo de consultas.

¿Qué y a quién necesitamos reparar?

Un proceso de justicia transicional también debe hacerse cargo de las consecuencias que las violaciones masivas han tenido y siguen teniendo en la vida de miles de víctimas. La muerte, la desaparición forzada, la tortura, la violación sexual de personas en custodia, etc., deja secuelas que se extienden en el tiempo. La obligación de reparar no solo proviene de normas básicas de derecho, sino también constituye un imperativo para sanar heridas y sentar las bases de un régimen político fundado en el reconocimiento de derechos humanos inalienables. El esfuerzo debe ser diseñado para que pueda responder a un número inmenso de víctimas, a violaciones cometidas en condiciones que dejan poca evidencia, a la persistencia del temor, y a diferencias en la capacidad de las personas, hombres y mujeres, con educación y recursos o sin ellos, de reclamar reparación. La reparación, además, exige reconocimiento de responsabilidad, pues no es solo la materialidad la que necesita ser reparada, sino sobre todo la dignidad de las víctimas la que debe ser reconocida. Las experiencias de programas de reparación que favorecen la accesibilidad de las víctimas de las violaciones más graves, y combinan formas materiales y simbólicas, ofrecen ejemplos de cómo responder a tan variadas y masivas consecuencias.

Sin embargo, en situaciones de crisis política, término de conflicto armado, o fin de regímenes opresores, existen muchas necesidades que demandan de los recursos intelectuales, políticos y financieros del Estado. Puede ser necesario impulsar proceso de reconstrucción de zonas afectadas por el conflicto, proveer de servicios o reestablecer la infraestructura de servicios en áreas que ellos ha sido abandonados o cuya provisión es insuficiente. Puede ser también necesario reformar instituciones, como el Poder Judicial o el Ministerio Público, establecer laboratorios forenses, o poner en funcionamiento empresas y equipamiento que no han recibido mantención o inversiones.

Definir una política de reparación exige considerar que los recursos son escasos. Exige considerar cuáles son las violaciones más graves, o aquellas cuyas consecuencias son más devastadoras en el presente para quienes las sufrieron. Las formas materiales de reparación deben enfocarse en aquellas consecuencias más graves, como el impacto económico y el sufrimiento causado por la desaparición o muerte de un ser querido; la imposibilidad de los hijos de esa víctima de recibir educación como resultado de ese impacto, el efecto traumatizante y las secuelas físicas causados por la tortura o la violación sexual, etc. A ello deben sumarse formas de restitución de derechos que no tienen costos materiales, como la eliminación de antecedentes penales, la restauración de ciudadanía, o el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, etc. La capacidad de compensar otras pérdidas puede ser más limitada, como puede ser la pérdida de derechos laborales, previsionales o de propiedad. Formas de reparación de estas afectaciones requieren ser puestas en la balanza con las demás necesidades y eventualmente postergadas a momentos de recuperación económica o quizás deban ser limitadas hasta cierto monto máximo o en un porcentaje. Comprender estas limitaciones puede ser importante para manejar las expectativas que diferentes categorías de víctimas pueden tener. Ello puede orientar un diseño de política que contemple una priorización adecuada de qué y a quiénes reparar, en lugar de dejar la reparación a la iniciativa particular de aquellos que puedan demandar ante los tribunales, pues ello puede crear diferencias odiosas entre víctimas que tengan diferente capacidad de acceder a la justicia. Esto puede generar descontento en algunos que vean sacrificados sus intereses individuales y dificultades jurídicas al programa de reparación y a quien gobierne en esa época. Por ello, la política

debe ser definida en forma transparente, pero con mucha claridad en cuanto a reflejar los intereses generales de la nación y una clara priorización y responsabilidad.

¿Qué justicia necesitamos?

La justicia penal, en estas circunstancias, también requiere ser repensada. Los dilemas de la justicia penal varían en cada escenario. Puede ser central hacer distinciones entre tipos de delitos y de la diferente exigencia que el derecho impone a la obligación de investigarlos, juzgarlos y sancionar a los responsables.

Las violaciones graves a los derechos humanos² y los crímenes de guerra imponen una obligación de investigar que es ineludible. Aun cuando ellos no fueran investigados por la justicia doméstica lo podrían ser por la Corte Penal Internacional, en ciertas circunstancias, o por tribunales de países que reconocen jurisdicción universal sobre aquellos delitos. Una amnistía o un compromiso de inactividad en esta materia sería inocuo, pues el país no puede garantizar que los sospechosos de estos crímenes no serán investigados y eventualmente enjuiciados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también podría condenar al Estado por no cumplir con su obligación de investigar estos crímenes, forzando una investigación interna o exigiendo la revocación de una amnistía u otro obstáculo jurídico que impidiera la investigación y juzgamiento.

Las sanciones que se impongan en estos casos también deben tener una cierta dosis de proporcionalidad. Sin embargo, en este ámbito puede haber un poco más de flexibilidad, siendo eventualmente posible admitir reducciones de penas. Esto aun no es una materia plenamente asentada, pero si los procesos garantizan esclarecimiento de los hechos, permiten a víctimas acceder a formas de reparación, y generan otros beneficios importantes para el reconocimiento de los derechos de las víctimas y para la estabilidad de la sociedad se podría argumentar una reducción. Ella también dependerá del grado de participación y de responsabilidad en la decisión criminal por parte de los acusados.

Estas exigencias son menos rígidas para otros delitos que no involucran tal gravedad. Entre ellos se encuentran delitos de corrupción, delitos contra la propiedad, delitos contra las personas que no constituyan crímenes de lesa humanidad, narcotráfico, lavado de dinero y otras conductas ilícitas. Estos delitos pueden ser objeto de amnistía, indulto, beneficios significativos a cambio de colaboración eficaz, o limitaciones para extraditar. Estos delitos no solo permiten mayor flexibilidad para definir mecanismos alternativos en los que se priorice el esclarecimiento de la verdad, el desmantelamiento de grupos armados, o la recuperación de activos, pero también admiten el ejercicio flexible de la discrecionalidad del Ministerio Público.

Esta distinción es importante para definir el tipo de justicia que un país necesita en cierto momento y para ciertos fines de bien común. En la medida que estas definiciones sean hechas en forma transparente, democrática, no discriminatoria, y por autoridades legítimas no hay obstáculos jurídicos

² Esta obligación se refiere particularmente a los crímenes de lesa humanidad, entendidos como aquellos crímenes graves descritos en el artículo 7 del Estatuto de Roma cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, y cuando el responsable tuviera conocimiento de que la conducta cometida es parte de ese ataque.

para la definición de beneficios o mecanismos transaccionales. Los obstáculos serán, naturalmente, políticos, pues decisiones que sean consideradas inaceptables por sectores importantes de la sociedad podrán luego ser revertidas, generando un grado de incertidumbre que puede ser perjudicial para la transición.

Otro aspecto a considerar en materia de investigaciones penales es la necesidad, en ciertas circunstancias, de adoptar estrategias de investigación que no se enfoquen en cada caso en forma singular, sino en investigar patrones de actuación que comprendan un conjunto diverso de delitos y que permitan desenmascarar planes y estructuras criminales complejas. Ello puede resultar en un uso más eficiente de los recursos investigativos y judiciales, que tenga mayor capacidad de respuesta, y que permitan dismantelar estructuras criminales que puedan constituir obstáculos para la transición en el futuro. Esto exige capacidades investigativas especiales, que frecuentemente son desconocidas por fiscales ordinarios, y que pueden no ser comprendidas por jueces.

Finalmente, una política de justicia penal requiere evaluar las capacidades del sistema de persecución penal y el sistema judicial. En situaciones de transición estos sistemas suelen adolecer de dos dificultades: capacidad técnica y capacidad política. La capacidad de investigar crímenes de sistema puede ser desconocida por fiscales y jueces ordinarios. Más compleja aun es la independencia y protección que la investigación de estos crímenes exige. Los investigados son frecuentemente personas influyentes, quienes pueden manipular, presionar, amenazar o incluso atacar físicamente contra los operadores de justicia o sus familias. Existen diferentes experiencias para garantizar la idoneidad e independencia de jueces y fiscales. Una de ellas consiste en el refuerzo de estructuras domésticas mediante la creación de fiscalías o tribunales especializados, que reciben entrenamiento y recursos adicionales, incluyendo asesoría de expertos extranjeros. En algunos casos, estos sistemas especializados pueden requerir legislación especial y el establecimiento de tribunales especiales, como en el caso de la Jurisdicción Especial de Paz de Colombia. En otros casos, esta especialización se ha hecho sobre la base de la designación de miembros que integran plenamente el Poder Judicial o el Ministerio Público, como en Chile o Perú. Otras modalidades son soluciones híbridas, como comisiones contra la impunidad compuestas por expertos extranjeros y nacionales con diferentes facultades que incluyen iniciar investigaciones, eventualmente en colaboración con la fiscalía, pero que el juzgamiento de casos lo hacen tribunales domésticos. Un ejemplo de ello es la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala (CICIG). Otra alternativa híbrida es la creación de todo un sistema de juzgamiento de composición mixta, nacional e internacional, en situaciones en las que el sistema doméstico no tiene la capacidad de siquiera de ser reforzado. Esta es una situación más extrema, implementada por ejemplo en Camboya y en Sierra Leona.

¿Qué otras medidas extraordinarias se pueden necesitar?

Ello depende mucho del contexto, de lo que se necesita, pero también de lo que el equilibrio de poderes permite. En algunos casos las reformas de los organismos de seguridad y policiales es imperativo y posible. En otros casos puede no ser posible o prudente. En ocasiones estas reformas pueden tomar tiempo y un enfoque progresivo, comenzando con cursos, la revisión de doctrinas, reglas para el uso de la fuerza, reformas para limitar o suprimir los periodos de incomunicación de detenidos, exigencias de registro y publicidad de detenciones, facultades de fiscales o de personal de la Defensoría del Pueblo para visitar recintos de detención, etc. Sin embargo, anunciar o intentar procesos de depuración o

fuertes intervenciones en dichos organismos puede resultar en una fuerte resistencia de parte de la totalidad de ellos, en lugar de sólo aquellos responsables de violaciones graves que deban ser juzgadas, amenazando la estabilidad del proceso transicional. En estas materias puede ser sabio ejercitar prudencia.

Las lecciones que arrojen las experiencias de mujeres pueden también ofrecer otras necesidades de reformas, en materia de discriminación, violencia doméstica o negaciones de derechos basados en los roles asignados socialmente o identidad de género. Igualmente, puede haber lecciones sobre las experiencias de pueblos indígenas, de negación de derechos culturales, de discriminación racial, o tipos de violaciones que afectaron con mayor preponderancia a grupos indígenas o a miembros de comunidades pobres, que exigen examinar formas de discriminación y establecer reformas que las corrijan, que den mejor representación a estos grupos, o que garanticen su capacidad de decidir o de ser consultados sobre su gobierno y su territorio. Esto puede dar lugar a agendas de reformas que deben ser definidas a diferentes tiempos, o pueden dar lugar a planes de derechos humanos y a procesos de perfeccionamiento de la democracia de mediano plazo.

Conclusiones

La justicia transicional no es algo que se pueda aplicar con plantilla. Es muy importante examinar el contexto y construir consensos respecto de su necesidad, de qué es lo prioritario, de los compromisos que se requiere, y de cómo definir un proceso que ayude a sentar las bases de una futura convivencia democrática. Ello exige que todos en el país sientan que pueden vivir en él, que tiene espacio para participar y ser oídos, y que no van a ser objeto de abusos. Solo así se puede ir recuperando los niveles de confianza cívica que cualquier país requiere, y garantizar la protección y promoción de los derechos humanos.