

CONTEXTO

En un Estado de Derecho se resuelven los conflictos y a la vez se expresan dinámicamente aquellos valores que le dan sustento a los derechos humanos: la igualdad y la equidad, la solidaridad y la justicia, la libertad, la tolerancia la diversidad y el respeto mutuo.

**Instituto Interamericano
de Derechos Humanos,
Portafolio Académico,
XVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos**

Contextualizar la situación política, económica y social venezolana desde una perspectiva de derechos humanos ha sido una constante y un permanente desafío para entender el marco en el que se producen los avances o las violaciones a los mismos en Venezuela. En esta oportunidad, el presente Informe abarca el último año del período constitucional iniciado en 1993, presidido por el Dr. Rafael Caldera, que ha estado signado por la continuación del proceso de diálogo entre el Alto Gobierno y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de derechos humanos, por la profundización de la tendencia de violación al principio de no regresividad en la protección normativa de los derechos económicos, sociales y culturales y los consecuentes efectos sociales negativos producidos por la implementación del programa de ajuste económico conocido como "Agenda Venezuela", y además por el inicio y desarrollo de un nuevo proceso electoral

Gobierno y derechos humanos: dificultades para implementar acuerdos

El 04.07.97, como resultado del Primer Encuentro entre el Alto Gobierno y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) de Derechos Humanos, se inició un proceso donde los distintos Ministerios del Gabinete Ejecutivo se comprometieron a desarrollar e implementar iniciativas para promover y respetar los derechos humanos y las ONGs a desarrollar un proceso de asesoramiento y verificación del cumplimiento de los acuerdos logrados durante esa jornada de trabajo. En el anterior Informe, a sólo tres meses de realizado ese Encuentro, Provea afirmó que *"todavía es prematuro aventurar un juicio sobre las intenciones, viabilidad y resultados de esta política gubernamental de apertura hacia las ONGs"*¹; hoy, transcurrido más de un año del inicio de ese proceso, se cuenta con mayores elementos como para evaluar lo sucedido, no sólo a nivel del Ejecutivo Nacional sino también del Poder Judicial y Legislativo.

A principios de 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se dio a la tarea de activar la dinámica de su funcionamiento y sus relaciones con las ONGs de derechos humanos, para lo cual convocó a reuniones donde presentó propuestas para articular una programación de actividades vinculadas con el 50º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al tiempo que abrió un proceso de consulta para la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos. En opinión de Provea, la primera iniciativa fue sin duda positiva, en la medida en que posibilitó la coordinación de esfuerzos y recursos en pro de la promoción y difusión de los derechos humanos. Varias ONGs mediante convenios con la CNDH lograron implementar proyectos de difusión y promoción, que permitieron una mayor divulgación de instrumentos de derechos humanos en diversos sectores de la población. La segunda iniciativa, que perseguía el objetivo de formular un Plan Nacional de Derechos Humanos, no había dado sus frutos al cierre de este Informe, aunque existe el compromiso gubernamental de presentarlo a la opinión pública en un Segundo Encuentro entre el Alto Gobierno y las ONGs a realizarse a finales del mes de octubre de 1998. En opinión de Provea, durante este tiempo sólo se avanzó en recopilar un sinnúmero de propuestas presentadas en la consulta abierta a las ONGs en todo el país y a los respectivos Ministerios del Ejecutivo Nacional, plasmadas en un documento que no llena las expectativas de un importante número de ONGs. Al respecto, el Foro por la Vida dirigió una comunicación a la CNDH manifestando *"la necesidad de reformar la estructura y metodología de presentación del mismo, y la conveniencia de propiciar la firma de un Decreto Presidencial que asegure su futura implementación [...] estamos dispuestos a seguir participando para lograr el futuro seguimiento*

*y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos, pero debe quedar claro que siendo el Estado el único responsable de la vigencia y garantía de los derechos humanos es su responsabilidad aprobarlo y tomar medidas políticas y económicas para su viabilización*². Al cierre de este Informe, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encontraba abocada a la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Cabe destacar que el Ejecutivo Nacional produjo y dio a conocer en el mes de marzo un documento titulado “Informe Preliminar: Seguimiento de los Acuerdos ONGs con el Ejecutivo Nacional”, que fue analizado y evaluado por el Foro por la Vida y enviado a la CNDH para su consideración. El Foro por la Vida manifestó su preocupación “*por las dificultades que ha tenido el sector gubernamental para implementar los acuerdos de seguimiento y evaluación con las ONGs [...] que en este lapso de tiempo el Ejecutivo Nacional no consiguiera involucrar a los Ministerios que en su oportunidad no participaron ni aceptaron propuestas de las ONGs [...] [por el] modesto grado de ejecución por parte de los despachos involucrados, [y] una presentación formal de la información que se caracteriza por la vaguedad y la inexactitud que hace muchas veces imposible evaluar la ejecución de los acuerdos*”³. Evidentemente, la falta de coherencia, de competencia en la materia y de voluntad política manifiesta ha conspirado para hacer más efectivo el cumplimiento de los Acuerdos, por lo que el Foro por la Vida solicitó al Ejecutivo Nacional desarrollar “*una labor más efectiva en lo que queda de mandato para expresar en hechos la voluntad política de cumplir a cabalidad con lo acordado con las ONGs en julio de 1997*”⁴, al tiempo que instó “*a que la totalidad de las ONGs participantes potencien su labor de seguimiento, sobre todo en los espacios regionales y locales y sigan realizando esfuerzos para lograr una mayor fluidez en la relación con los ministerios implicados en la ejecución de las propuestas acordadas*”⁵.

En síntesis, la apertura y la participación se mantuvieron durante 1998, lo que no significa que no haya habido confrontación de opiniones, pero en un marco de mayor respeto y consideración hacia las ONGs por parte del Ejecutivo. La conducta del Ejecutivo Nacional ante la presentación de informes sobre la situación de derechos humanos en Venezuela pasó de la anterior descalificación y criminalización presentes hasta principios de 1997, a una más tolerante y proclive a aceptar las críticas hechas por las ONGs nacionales o internacionales. Vale destacar, que en el caso del último Informe Anual de Provea, el Presidente de la CNDH, Asdrúbal Aguiar, decidió distribuirlo entre los Ministros del Ejecutivo para su consideración, dando muestras de aceptar su validez y credibilidad, aún cuando manifestó su disidencia con las opiniones referentes a los resultados del programa gubernamental denominado “Agenda Venezuela”. Por el contrario, ante el Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos de América referente a la situación de los derechos humanos en Venezuela, el mismo funcionario polemizó sobre la legitimidad de ese país para opinar sobre esa materia debido a que “*lamentablemente no han hecho suyas las reglas institucionales que en el campo de los Derechos Humanos han aceptado y hecho suya la mayoría de los estados miembros de la OEA y de Naciones Unidas*”⁶. Aunque la CNDH no polemizó sobre el contenido de dicho informe, más allá de objetar que no se reseñaban los avances positivos en esa materia, el embajador de Venezuela en Washington, Pedro Echeverría, sí descalificó el mismo porque “*no refleja la realidad del país pues solo toma en consideración testimonios de organizaciones no gubernamentales [...] El documento no es objetivo y ciertamente afecta la imagen del país ante el Congreso de Estados Unidos, donde se define una buena parte de la política exterior norteamericana, en particular lo concerniente a las ayudas económicas y alianzas comerciales*”⁷. Es evidente que a nivel diplomático queda mucho por hacer, ya que el tema de la imagen para algunos todavía es mucho más importante que la voluntad de cambiar efectivamente el cuadro de violaciones a los derechos humanos existentes en Venezuela.

Por otra parte, contradictoriamente con la apertura señalada, durante este último año se ha presentado la mayor cantidad de amenazas u hostigamientos a defensores de los derechos humanos de este período constitucional, particularmente en el interior del país y en zonas fronterizas. Esta situación pone de manifiesto las dificultades que ha tenido el Ejecutivo Nacional para involucrar a otros sectores de la vida nacional en el compromiso de promover y proteger los derechos humanos, ya que algunas autoridades regionales, locales y efectivos militares de los Teatros de Operaciones siguen actuando bajo la óptica de neutralizar, descalificar y cuestionar el accionar y la credibilidad de las ONGs de derechos humanos.

Por el contrario, la mayor interacción de las ONGs con el Poder Judicial, a través de múltiples iniciativas que se dieron durante este período de las que destacan las realizadas por la Alianza Social por la Justicia ha comenzado a dar sus frutos no solo en referencia a los temas vinculados con la reforma judicial, sino incluso sobre la visión de la labor de las ONGs en materia de derechos humanos. La presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Dra. Cecilia Sosa Gómez, en ocasión de participar en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas de Justicia, opinó ante la prensa que “*Creo que tenemos grandes deficiencias, existen ciertamente áreas de violación a los derechos humanos, y lo que debemos hacer, en lugar de defendernos negando su existencia, es enfrentarlos y resolverlos*”⁸, cuando un año antes su opinión no era favorable hacia la labor de las ONGs, tal como se reseña en el Informe Anual anterior⁹.

Continúa la regresividad en materia de derechos sociales

En 1997 incluíamos como un factor negativo del contexto en materia de derechos humanos, la constatación de que “*la acción gubernamental y legislativa en materia de derechos económicos, sociales y culturales, se caracteriza por la violación de un principio básico y fundamental de la acción estatal: la obligación de no regresividad en la protección legal y práctica de los derechos humanos*”¹⁰. Durante 1998, nuevamente el Ejecutivo y el Congreso Nacional han profundizado esa tendencia que supone una contradicción con la doctrina internacional en materia de derechos humanos. Esta situación se da en un contexto, como bien destaca el Foro por la Vida, en el que “*Juego de un año de iniciado el diálogo con el Alto Gobierno, el cuadro de violaciones a los derechos humanos no ha variado significativamente y en el caso de los derechos sociales, como salud y trabajo, se reporta una situación creciente de deterioro que debe llamar a la reflexión a las autoridades*”¹¹.

Esta contradicción signa el proceso que se desarrolla actualmente en Venezuela, donde las ONGs de derechos humanos y organizaciones sociales deben luchar a contracorriente de las orientaciones gubernamentales, de la mayoría de los partidos políticos e inclusive de sectores sociales organizados que, influidos o ganados por el pragmatismo neoliberal de moda, pretenden desconocer la categoría de derecho que tienen los económicos, sociales y culturales, y por ende liberar y flexibilizar las obligaciones que el Estado tiene para su promoción, protección y satisfacción.

Durante 1997, el Ejecutivo Nacional propició y el Congreso Nacional sancionó finalmente la reforma a la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), en lo que sin duda fue un claro irrespeto al principio que prohíbe expresamente la regresividad de las normas en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Durante 1998, ambos poderes públicos profundizaron esa tendencia al presentar propuestas legislativas que buscan reformar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, la Ley Orgánica de Sanidad Nacional, crear un Sistema de Seguridad Social Integral con sus diferentes subsistemas e incluso, aprobar un proyecto de Ley de Educación Superior, que a todas luces menoscaban derechos adquiridos de la población, como se puede apreciar en detalle en los capítulos correspondientes de este Informe. Todavía más, como el Congreso no logró acuerdos entre las fracciones políticas que garantizaran la aprobación de algunos de esos proyectos, declinó su competencia legislativa aprobando una Ley Habilitante al Ejecutivo Nacional para que legisle finalmente sobre esos temas.

De prevalecer esa tendencia en el próximo período constitucional que se inicia en 1999, pudiera significar ya sea en un escenario de reforma constitucional o de asamblea constituyente, que la protección y garantía de los derechos, económicos, sociales y culturales se vea afectada significativamente incluso en el texto constitucional, con lo cual se pudiera retroceder en la protección normativa de los derechos económicos, sociales y culturales.

Proceso electoral inédito

Esta es la segunda oportunidad en la corta vida de Provea, en que un Informe Anual coincide con la culminación de un período constitucional, que implica la vivencia y desarrollo de un proceso electoral. Por ello, vale recordar que a finales de 1993 contextualizábamos la situación afirmando *“que la legitimidad y el consenso en que se basa el actual sistema democrático se encuentra en una crisis profunda y prolongada [...] la visión cerrada y la defensa a toda costa de los privilegios e intereses de quienes han sido beneficiarios del sistema democrático representativo son la causa que ha impedido, hasta el presente, abrir caminos para profundizar la democracia ampliando derechos políticos que permitan a la ciudadanía una mayor participación en la toma de decisiones y en el control directo de la gestión pública”*¹². Incluso citábamos y compartíamos con Pedro Nikken, que *“tenemos una democracia autoritaria. Se carece de medios para hacer efectiva la igualdad entre ciudadanos [...] Las decisiones son verticales. Esto abarca el campo político lo mismo que el económico. Solo los poderosos deciden y solo los poderosos compiten”*¹³.

Han pasado cinco años, y seguimos observando que la deslegitimidad del sistema político continúa manifestándose fundamentalmente en el desprestigio de los partidos políticos y en la falta de credibilidad en instituciones democráticas fundamentales como el Parlamento, Corte Suprema de Justicia y tribunales, Ministerio Público, entre otras. A pesar de algunos cambios positivos como la actual conformación multipartidista del Congreso Nacional, el inicio del proceso de reforma judicial, la apertura gradual a la consulta y participación de sectores de la sociedad civil en políticas públicas, la crisis sigue instalada en el centro de la vida política y social del país.

Durante 1998, se perdió finalmente de oportunidad para adelantar la reforma constitucional, que viene posponiéndose desde 1992, la cual –en opinión de algunos sectores– podría haber sido muestra de la voluntad de la dirigencia política de realizar por esta vía algunos de los cambios que permitieran profundizar y fortalecer el sistema democrático. En marzo de 1998, el Presidente del Congreso, senador Pedro Pablo Aguilar, propuso que se aprobara una reforma puntual de la Constitución que incluyera la figura del Primer Ministro, el referéndum revocatorio y la Asamblea Constituyente. Aguilar fundamentó su propuesta afirmando que *“esta reforma puntual es una oportunidad que tiene el actual Congreso, para desprenderse de los intereses político-partidistas y pensar más en el país. Lo que pasa -confesó- es que nadie quiere desprenderse de los privilegios que ha ganado...”*¹⁴.

Finalmente, el Congreso finalizó sus sesiones y la reforma quedó nuevamente archivada, lo que llevó a que incluso sectores que participaron e impulsaron activamente el proceso de reforma constitucional desde hace más de una década, concluyeran que esa vía para lograr los cambios estaba cerrada. Vale destacar en tal sentido, la opinión de Ricardo Combellas, Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), organismo que desde 1985 participó e impulsó la reforma constitucional, ante esta realidad: *“Confieso que aposté por esa vía, tanto en 1992 como en los años 1994-1995. En el primer año citado, el Congreso tenía en sus manos un denso y enjundioso proyecto de reforma constitucional, elaborado por la Comisión Bicameral presidida por el senador vitalicio Rafael Caldera. Lamentablemente, la rutina parlamentaria y los embates que recibió la institución parlamentaria de la feroz crisis política que se ensañó sobre el sistema político en ese entonces, conspiraron para hacerla fracasar. En el año 1994 se abrió una nueva oportunidad, donde se comprometió el liderazgo político representado en el Congreso, de tal forma que incluso se declaró como el año de la reforma constitucional. Nuevamente, la reforma volvió a languidecer ante el cinismo, el ‘gatopardismo’, en fin, la ausencia de voluntad política para motorizarla. La paciencia se agotó, nos sumimos en la frustración. El que esto suscribe considera que el Congreso desde hace tiempo ‘perdió el autobús de la reforma constitucional’. Su tarea se concentra ahora en viabilizar la convocatoria de la constituyente, para que esta lleve a cabo la tarea que fue capaz de acometer”*¹⁵.

Ante la inacción y la falta de voluntad política de las fuerzas presentes en el Congreso, el tema de la Asamblea Constituyente pasó a ser uno de los temas de debate de la campaña electoral, que formalmente se inició el 08.08.98, y que a diferencia de las anteriores presenta características distintas que vale la pena destacar. El presente proceso electoral se realiza bajo el marco legal establecido por la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política aprobada en 1997 y reformada parcialmente en junio de 1998, instrumento legal que ha sido

objeto de críticas de parte de sectores partidarios de la despartidización del sistema electoral. El mismo Ricardo Combellas inicialmente criticó la eliminación de la uninominalidad en la elección de concejales y su cambio por la elección de listas cerradas, así como que *“Los partidos siguen teniendo gran presencia en los organismos electorales. Siguen manteniendo cuotas y cualquier acto requiere de su presencia y participación”*¹⁶. Posteriormente, dirigentes de partidos políticos con representación minoritaria en el Congreso objetaron la reforma que contemplaba el adelanto de las elecciones locales y regionales para el mes de noviembre de 1998, mediante un recurso de amparo que la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Político-Administrativa declaró inadmisibile porque este tipo de acción no procede en el caso de proyectos legislativos en estudio¹⁷. Finalmente el Congreso aprobó la reforma parcial a la referida ley fijando la separación de las elecciones en tres fechas: regionales y Congreso Nacional el 08.11.98, las presidenciales el 06.12.98 y las locales en junio de 1999.

En este marco, el proceso electoral de 1998, que debe concluir con la elección de los nuevos gobernadores, los representantes a las Asambleas Legislativas Regionales, del Congreso Nacional y del Presidente de la República, presenta retos cruciales para el ejercicio del derecho humano a la participación política. Por primera vez en los 40 años de existencia del actual régimen democrático, se presenta la posibilidad de que liderazgos y coaliciones distintas a aquellas que han ejercido el poder tradicionalmente accedan a éste por la vía democrática, lo que supondría de por sí un cambio institucional de magnitud en la vida política y social del país. Este proceso puede profundizar los cambios ocurridos en 1993, cuando por primera vez la composición del Congreso Nacional pasó del bipartidismo al pluripartidismo, y accedió a la Presidencia de la República un candidato propuesto por una coalición de partidos diferente al bipartidismo tradicional.

Independientemente del resultado electoral, un anhelo de cambio democrático está presente en el ánimo nacional y por primera vez en muchos años se han presentado hechos objetivos que confirman una tendencia a la participación electoral contraria a la abstencionista que se presentó anteriormente. La aparición de nuevos liderazgos y de nuevas opciones políticas por fuera de los partidos tradicionales ha potenciado el interés por la política pública, que priva por sobre el rechazo a los partidos políticos, ya que el electorado se ha interesado por conocer los programas de los candidatos, que se han visto como nunca obligados a explicar sus propuestas tanto ante los medios de comunicación como ante una diversidad de sectores organizados más allá de los tradicionales espacios empresariales o diplomáticos.

Vale destacar que desde el movimiento de derechos humanos se desarrollaron iniciativas con la finalidad de debatir y dar a conocer las propuestas del sector a los distintos candidatos a la Presidencia de la República. En este sentido, el Foro por la Vida¹⁸, con motivo del aniversario de su fundación, emitió a principios del mes de enero un comunicado público haciendo un llamado a los futuros candidatos presidenciales a incorporar los derechos humanos en los programas de gobierno. Con posterioridad, de común acuerdo con la Sección Venezolana de Amnistía Internacional y con la CNDH, se propició un encuentro con cada uno de los candidatos presidenciales que se concretó en unas jornadas denominadas “1998: Presidencia y Derechos Humanos”, que se llevaron a cabo entre los días 13, 14 y 15 de julio en el Ateneo de Caracas. En estas jornadas se hicieron presentes y mantuvieron un diálogo con las ONGs de derechos humanos los candidatos Hugo Chávez Frías (Movimiento V República), Irene Sáez Conde (Movimiento Irene, Copei, Factor Democrático) y Miguel Rodríguez (Apertura), al tiempo que se excusaron enviando a sus asesores en el tema los candidatos Claudio Fermín (Renovación), Enrique Salas Römer (Proyecto Venezuela) y Luis Alfaro Uceró (Acción Democrática). El Foro por la Vida destacó la importancia política de haber logrado, por primera vez en el período democrático, que el tema de derechos humanos fuera debatido públicamente con los candidatos presidenciales a iniciativa de las ONGs, pero evaluó negativamente aspectos tales como la poca relevancia del tema en la agenda o programas de los candidatos, e incluso posiciones contradictorias sobre el mismo, especialmente con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales o las responsabilidades internacionales del Estado en la materia.

En el mismo orden de ideas, también el debate sobre la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente, demuestra que existe un ánimo e interés de la población por participar que no estaba presente en por lo menos los dos procesos electorales anteriores. A un mes de la realización de las elecciones regionales y legislativas del 8 de noviembre, queda

el interrogante sobre la manera como se desarrollará ese proceso, así como la posterior elección presidencial del 6 de diciembre. Del respeto a la voluntad popular, por un lado, y de la voluntad de cambio democrático de los poderes elegidos, por otro, dependerá en gran medida el futuro del actual sistema político venezolano.

- 1.. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1996- septiembre 1997. Pág. 15.
2. Foro por la Vida en comunicación a Carlos Ponce, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de fecha 11.09.98.
3. Foro por la Vida en comunicación a Carlos Ponce, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de fecha 03.07.98.
4. Ídem.
5. Ídem.
6. El Nacional, 01.02.98, pág. D-2.
7. El Universal, 23.02.98, pág. 1-14.
8. Economía Hoy, 06.03.98, pág. 3.
9. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1996 - Septiembre 1997. Pág. 16.
10. Ver PROVEA: Op. Cit. Pág. 18.
11. Últimas Noticias, 04.07.98, pág. 17.
12. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1991 - septiembre 1992. Pág.11.
13. NIKKEN, Pedro: Discurso pronunciado en ocasión de la presentación del Informe Anual de Provea, Mimeo, Caracas, 10.12.92.
14. El Universal, 23.03.98, pág. 1-12.
15. COMBELLAS, Ricardo: ¿Qué es la Constituyente? Voz para el futuro de Venezuela. Editorial Panapo, Caracas, 1998. Pág. 8-9.
16. El Universal, 02.10.97, pág. 1-12.
17. Los partidos que introdujeron la acción de amparo fueron el Movimiento al Socialismo, la Causa Radical, Renovación y Factor Democrático.
18. El Foro por la Vida está conformado por las siguientes organizaciones: Centros Comunitarios de Aprendizaje (Cecodap), Comisión de Justicia y Paz de Petare, Comisión de Justicia y Paz del Secretariado Conjunto de Religiosas y Religiosos de Venezuela (Secorve), Comité de Familiares de las Víctimas de los Sucesos de Febrero-Marzo de 1989 (Cofavíc), Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Atención al Niño, Niña y Jóvenes (Congani), Coordinadora no Gubernamental de Mujeres (CONG), Defensa de los Niños Internacional (DNI), Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (Fedefam), Fundación de Derechos Humanos del Estado Anzoátegui, Fundación de Derechos Humanos de los Teques (Fundehu), Oficina Diocesana de Derechos Humanos "Humanas Dignitas", Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, Vicaría Episcopal de Derechos Humanos de Caracas, Vicaría Derecho y Justicia de Cumaná, Voluntariado Penitenciario de la Universidad Católica Andrés Bello (Vetep).

