

Contexto y Balance General

“Rechazamos la noción de reducir la política social en países en desarrollo a la ‘red de seguridad social’, presentada como el ‘rostro humano’ de las políticas de ajuste estructural en los documentos de la Cumbre. Esta propuesta está basada en el retiro del Estado de sus responsabilidades fundamentales (...) El desarrollo social sólo puede ser alcanzado si todos los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- de todos los individuos y pueblos son logrados (...) Creemos que los documentos de la Cumbre fallan en reconocer adecuadamente la primacía de los derechos humanos como prerrequisito para el desarrollo social participativo y significativo para todos los sectores de la sociedad”.

***Declaración Alternativa
de las Organizaciones No Gubernamentales
asistentes a la Cumbre Mundial
para el Desarrollo Social,
Copenhague, 1995.***

Contexto

Una vez más la protección de los derechos humanos es percibida como un objetivo secundario cuya importancia se relativiza en función de supuestos intereses superiores de la Nación que terminan por volcarse en contra de la ciudadanía.

Para contextualizar las violaciones de derechos humanos recogidas a lo largo de este Informe es necesario hacer referencia a por lo menos tres tendencias que se manifestaron con fuerza durante el período. En primer lugar, la relativización de la defensa de los derechos humanos en atención a supuestos intereses superiores de la Nación. Una segunda tendencia se manifiesta en los intentos de manipular y politizar el debate sobre derechos humanos desde diversas instancias oficiales. En último término, cobró vigencia el debate en torno a la viabilidad de un programa de ajuste con rostro humano.

Intereses superiores vs. derechos humanos

Buena parte de las violaciones a los derechos humanos reseñadas en este Informe se producen al amparo de la suspensión de garantías constitucionales que continuó rigiendo para todo el país durante nueve de los doce meses analizados, y que siguió vigente en 16 municipios fronterizos hasta el cierre del período en estudio. El “*mantenimiento de la paz de la República, cuya conservación es deber esencial del Estado*”¹, fue esgrimido como justificación para suspender las garantías constitucionales con el ya acostumbrado saldo de violaciones a los derechos humanos. De esta manera, una vez más la protección de los derechos humanos es percibida como un objetivo secundario cuya importancia se relativiza en función de supuestos intereses

1 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Decreto N° 285 del 22.07.94.

superiores de la Nación que terminan por volcarse en contra de la ciudadanía.

Otro interés superior invocado en este período fue el de la soberanía nacional. En su nombre, y a raíz de los lamentables incidentes de Cararabo, se produce un repunte xenóforo que provocó la expulsión sin fórmula previa de cientos de ciudadanos colombianos y venezolanos, documentados o no, hacia territorio colombiano. La defensa de la soberanía es el argumento esgrimido para mantener indefinidamente la suspensión de las garantías de los derechos a la libertad personal, la libertad de tránsito y la inviolabilidad del domicilio en 16 municipios fronterizos, así como para reeditar los Teatros de Operaciones y reestructurar las jurisdicciones militares en la zona fronteriza. La militarización de las fronteras estuvo acompañada de diversas denuncias de violaciones a los derechos humanos de pobladores civiles, generalmente atrapados entre el hostigamiento de grupos armados irregulares y de las Fuerzas Armadas venezolanas (FFAA).

La “solución” militarista, sin embargo, no fue bien recibida por esta población, sometida por décadas al abandono estatal. Así, por ejemplo, ante el anuncio de la creación de Ciudad Sucre, enclave militar destinado a afianzar la presencia de Venezuela en el Distrito Páez del Edo. Apure en la frontera con Colombia, los habitantes de las cinco poblaciones fronterizas de la zona manifestaron su rechazo protagonizando un paro cívico, argumentando que, más que un nuevo asentamiento, lo necesario era la inyección de recursos para el desarrollo de los poblados existentes.

Un tercer argumento a través del cual los intereses de la Nación pretendieron colocarse por encima de los de los habitantes del país se manifestó en las medidas de seguridad ciudadana desarrolladas a consecuencia del repunte de la violencia delictiva. La respuesta al auge delictivo echó por tierra las declaraciones de principios de autoridades como los ministros

de Relaciones Interiores y Justicia, así como el Gobernador del Distrito Federal, quienes en el pasado rechazaron la posibilidad de aplicar la inconstitucional Ley sobre Vagos y Maleantes (LVM) y de atacar el problema delictivo mediante estrategias reactivas de corte represivo.

La coyuntura pudo más que los principios, evidenciando que aquéllos no pasaban de ser meras declaraciones de buenas intenciones para “*épocas de normalidad*”. Es así como nuevamente se acude a la LVM, se desempolvan los ineficaces pero efectistas operativos y redadas, vuelve a ventilarse la posibilidad de reducir la edad de imputabilidad penal, se propone la reimposición de la pena de muerte, se estimula la autodefensa, se toleran los linchamientos y se plantea la posibilidad de reabrir centros de detención clausurados desde la caída de la dictadura.

El privilegio de las medidas represivas queda patentado en el Plan de Seguridad Integral presentado por el Ministro de Relaciones Interiores a mediados de 1995. Diversos sectores sociales expresaron su oposición a dicho plan, por considerar que una vez más se atacan las manifestaciones más que las raíces de la delincuencia. En este marco, se produce casi de inmediato la renuncia del Dr. Juan Manuel Mayorca, criminólogo que meses antes había sido nombrado Presidente del Consejo Consultivo de la Dirección de Prevención del Delito. En su renuncia Mayorca señala: “... *Estoy absolutamente convencido de que a este gobierno, como muchos otros, la prevención específica del delito (acciones que incidan directamente sobre factores delictuales comprobados) no le interesa. Para enmascarar tal verdad se adoptan ciertos disfraces tradicionales entre los que destacan la insuficiencia presupuestaria (...)* En la alocución de Ramón Escovar S. -que en ningún caso en un Plan- se duda con claridad que la prevención verdadera sea una tarea a desarrollar por ‘una Dirección del Ministerio de Justicia’ (...)

La incertidumbre sembrada por el responsable del plan Integral de Seguridad no hace sino confirmar mis planteamientos anteriores, a propósito del desinterés gubernamental en la prevención a priori-específica del delito².

Las tendencias a la militarización y las salidas represivas no afectaron solamente derechos individuales, sino que lesionaron además derechos económicos y sociales. La creciente tendencia a la militarización de conflictos laborales y la intervención de las FFAA en conflictos de tierra y protestas de pequeños mineros dan cuenta de este patrón de represión. En el caso de los conflictos laborales, el asunto se presenta en el marco de una matriz de opinión generada desde sectores oficiales, según la cual los reclamos de los trabajadores en relación con compromisos contractuales incumplidos, demandas salariales, de estabilidad laboral o de libertad sindical, no justificarían de ninguna manera la suspensión de "servicios esenciales", categoría bajo la cual se clasifica un número creciente de actividades productivas o de servicios que, a decir de las autoridades, no pueden paralizarse en atención de reclamos laborales. De esta manera, se pretende establecer una artificial jerarquización de derechos humanos que deja en manos de las autoridades del Estado la responsabilidad de decidir cuándo y en cuáles circunstancias es legítimo que los trabajadores acudan a estrategias de presión para la defensa de derechos constitucionalmente consagrados.

Este artificioso rol de arbitraje fue igualmente asumido por representantes del Ejecutivo en materia de manifestaciones. Esgrimiendo la supremacía del derecho a la vida y a la integridad de los bienes de las personas, se restringe el derecho a manifestar mediante decretos que hacen casi imposible su ejercicio. Curiosamente, pese a que las autoridades

consideran al derecho a la vida de mayor importancia que el derecho a manifestar, las cuatro muertes registradas en el marco de manifestaciones durante este período son ocasionadas por funcionarios estatales, supuestamente instruidos para preservar la vida de los ciudadanos.

En otro orden de ideas, la incapacidad oficial para entender que la vigencia de los derechos humanos no puede condicionarse a ninguna circunstancia se reflejó también en la decisión de aceptar la visita de una misión del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero solo en 1996, una vez que pasen las elecciones de autoridades locales y regionales convocadas para diciembre de 1995. Diferir estas misiones en función de la dinámica electoral es otro indicador que confirma los temores sobre la progresiva politización del tema de los derechos humanos por parte de la actual administración.

Manipulación y politización de los derechos humanos

Una segunda tendencia que cobró fuerza en los últimos meses fue la expresión de un doble discurso en materia de derechos humanos por parte de diversos representantes oficiales. El hecho de que el actual Gobernador del Distrito Federal, el Ministro de Relaciones Exteriores y el de Justicia ocuparan en el pasado cargos de magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fiscal General de la República y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello respectivamente, lejos de contribuir a un clima de acercamiento y diálogo constructivo entre las autoridades y las ONGs de derechos humanos, ha servido para generar desde las esferas oficiales

2 MAYORCA, Juan Manuel: Carta de renuncia dirigida al Ministro de Justicia, Rubén Creixems, el 04.08.95.

una matriz de opinión que pretende colocara a los defensores de los derechos humanos como responsables o cómplices de situaciones que afectan la paz pública.

Mediante un manejo tergiversado del lenguaje, de los conceptos y de los escenarios de derechos humanos, se comienza a generar un mensaje menos torpe y más sofisticado que el de administraciones anteriores. Aparte de la repetición de actitudes ya conocidas -como el rechazo de la veracidad de denuncias, que sigue siendo la primera reacción acompañada de descalificación de denunciante-, se han comenzado a incorporar nuevas formas de respuesta. Así, los defensores de los derechos humanos son con mayor frecuencia catalogados de protectores de guerrilleros y voceros de campañas de desprestigio contra el país. A raíz de las denuncias de torturas contra pobladores civiles de Cararabo, la primera reacción del Ministro de la Defensa consistió en afirmar que: *"lo más preocupante y lo que veo con mayor tristeza, es que hemos visto una campaña desatada contra nuestros efectivos, de nuestros soldados que están en la frontera, acusándolos de vejámenes y torturas"*³; la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho fue blanco directo de declaraciones que pretendieron colocar al Obispo de la zona y a sus colaboradores como protectores de la guerrilla. Si bien posteriormente el mismo Ministro ordenó la averiguación que condujo a la detención de cuatro efectivos militares involucrados en las torturas denunciadas, nunca se retractó por su descalificación contra defensores de los derechos humanos.

Dentro de las nuevas formas de descalificación se incluye también la tendencia de representantes de diversos poderes públicos a sugerir que el trabajo de vigilancia que ejercen

los organismos de derechos humanos en contra de los abusos policiales no hace más que obstaculizar la eficacia de las acciones emprendidas por los cuerpos de seguridad frente a una delincuencia desbordada. En este orden de ideas, el Ministro de Justicia afirmó que *"siempre que el Estado ha actuado en la lucha contra la delincuencia aparecen voces que, en función de los derechos humanos y en función de excesos, procuran que el Estado se repliegue y que no siga actuando firmemente"*⁴. Por su parte, el jefe de la fracción parlamentaria de Acción Democrática avaló una actuación enérgica de la policía, sin consideración sobre la legitimidad de los métodos represivos empleados, manifestando que *"el Estado no puede presentarse con una especie de carta de buena conducta a ver si cada delincuente se decide por su propia voluntad a no seguir incurriendo en hechos delictivos"*⁵.

La consecuencia más grave de esta matriz de opinión es la pretensión de jerarquizar los derechos humanos. Indiscutiblemente, fue el Ministro de Justicia quien expresó con mayor fuerza esta tendencia al afirmar: *"Creo que toda vida es estimable, pero más estimable para mí es la vida de un padre de familia responsable que la de un delincuente"*⁶, declaración que se repetiría con ligeras variaciones a lo largo del período analizado en este Informe.

Por otra parte, se observa una creciente inclinación a calificar las denuncias sobre violaciones de derechos humanos formuladas en foros internacionales como parte de campañas de desprestigio. Al respecto, el embajador de Venezuela ante los órganos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, escribió en una columna de opinión: *"Hasta hay una curiosa y extraña Comisión de Juristas Andinos, que está controlada por abogados peruanos,*

3 El Nacional, 27.03.95.

4 El Nuevo País, 09.11.94.

5 El Globo, 03.11.94.

6 El Universal, 24.01.95.

quienes vienen siempre a Ginebra a denunciar a Venezuela (...) los llamados juristas de Lima ponen al gobierno de Rafael Caldera entre los despotismos sangrientos”⁷. Este tipo de aseveraciones evidencian la ignorancia sobre el funcionamiento y composición de las ONGs internacionales por parte de la diplomacia venezolana; cabe recordar que la Comisión Andina de Juristas, lejos de ser una entidad “controlada por abogados peruanos”, es una de las instituciones regionales más prestigiosas y cuyos representantes en Venezuela son los reconocidos juristas Pedro Nikken y Carlos Ayala.

El Gobernador del Distrito Federal también se pronunció en contra de lo que calificó como una “campaña sostenida para tratar de hacer ver que en Venezuela no existe Estado de derecho”⁸ y recordó que quienes denuncian violaciones a los derechos humanos en Venezuela nunca se han visto sometidos a las presiones propias de las dictaduras que en el pasado afectaron a varios países de la región. En la misma línea, el mensaje del Presidente sobre el tema de la denuncia internacional se ubica en lo que podría interpretarse como un llamado a la gratitud por parte de quienes ejercen su legítimo derecho de dar a conocer lo que sucede en el país más allá de las fronteras: “En muchos países quienes denuncian violación de los derechos humanos usualmente son detenidos y van presos”⁹; mensaje reiterado meses más tarde en alocución ante el Congreso de Colombia.

Otro elemento novedoso en el tratamiento oficial del debate sobre derechos humanos lo constituye el manejo de informaciones que tienden a presentar el trabajo de los defensores como una labor animada por el afán de lucro. Desde mediados de 1995 cobró fuerza en círculos oficiales una versión según la cual

los casos presentados contra Venezuela ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos no tenía otro propósito que el de obtener ganancias en dólares para bufetes poderosos y para defensores de los derechos humanos.

Este tipo de manipulación informativa carente de fundamento es todavía más lamentable en la medida en que profesionales de la comunicación se hacen eco de tales interpretaciones sin realizar ningún tipo de investigación sobre su veracidad. Así, la columna del periodista Jesús Eduardo Brando registró el siguiente comentario: “¿Los derechos humanos pueden convertirse en un negocio? La Corte Internacional determinó que los familiares de las víctimas de El Amparo debían recibir una indemnización de unos tres millones de dólares, debido a que el gobierno venezolano aceptó su responsabilidad en esta masacre. ¿La pregunta que se hace todo el mundo es cuánto se embolsarán los abogados en Washington y cuánto le llegará a los familiares? (sic)”¹⁰. La imprecisión de la información es obvia, pues no se trata de la “Corte Internacional” sino de la Corte Interamericana, la cual por lo demás, para el momento de la publicación de la nota, no había tomado ninguna decisión sobre el posible monto de las indemnizaciones, que solo será considerado a partir de 1996. En algunas instancias, especialmente en el ámbito militar, el rumor ha intentado vincular a grupos de derechos humanos con el narcotráfico como fuente de financiamiento.

Las agresiones contra los defensores de derechos humanos no se limita al sector no gubernamental. Entre agosto y septiembre de 1995 expertos internacionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fueron objeto de ataques por parte del

7 El Globo, 22.08.95.

8 Últimas Noticias, 04.04.95.

9 El Nacional, 30.03.95.

10 El Nacional, 24.09.95.

gobierno de Venezuela, debido a su decisión de solicitar al Secretario General de la OEA el reemplazo de la actual Secretaria Ejecutiva de la CIDH, la venezolana Edith Márquez, por estimar que se había producido una pérdida de confianza de los Comisionados hacia dicha funcionaria en el cumplimiento de sus tareas. La respuesta de Venezuela fue defender a Márquez, atacando y descalificando a quienes solicitaron su salida, al interpretar que ello formaba parte de una estrategia de hostigamiento contra Venezuela, sin entender que se trataba de una funcionaria internacional y que, como tal, su nacionalidad no tenía relevancia, sino su capacidad para desempeñar el cargo con competencia¹¹.

Finalmente, otro aspecto que tendió a confundir el debate sobre derechos humanos en el actual periodo fue el cambio de posición de parlamentarios pertenecientes a la coalición gubernamental que en el pasado se autoproclamaron defensores de los derechos humanos,¹² pero que relativizaron sus posturas mediante propuestas tales como la formación de un comité por los derechos humanos de las personas víctimas de la delincuencia y el anuncio sobre la formulación de una denuncia contra la guerrilla colombiana ante la CIDH por la masacre de Cararabo, en la cual murieron ocho efectivos de las FFAA venezolanas. Ambos casos relativizan la responsabilidad gubernamental en materia de derechos humanos y buscan nuevos responsables, evidenciando un profundo desconocimiento de la doctrina internacional e interamericana en materia de protección de los derechos humanos, ya que la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos solo compete al Estado.

La pretensión de incorporar nuevos actores como agentes violadores de derechos humanos no solo contribuye a incrementar los niveles de confusión en torno a este delicado

tema, sino que puede encontrar eco en instituciones públicas animadas por propósitos plausibles pero poco claros. De esta manera, el Instituto Nacional del Menor en septiembre de 1995 comenzó a preparar una reforma de la Ley Tutelar del Menor en la que se incluye un capítulo titulado "*De los menores que violan los derechos de terceros*" (sic).

Viabilidad del ajuste con rostro humano

El debate en torno a la viabilidad de un programa de ajuste con rostro humano está íntimamente vinculado al tema de los derechos económicos, sociales y culturales. En la Carta de Intención con el Pueblo de Venezuela, base de la campaña electoral del hoy Presidente Rafael Caldera, éste denunciaba que "*los resultados negativos del llamado paquete económico están a la vista y han producido el más extenso y hondo malestar que haya sufrido la población desde que se estableció el régimen democrático*"¹³, por lo que se comprometía a recuperar el equilibrio económico mediante medidas que no significaran un mayor deterioro de las condiciones de vida de los sectores más pobres. El rechazo a las tradicionales recetas fondomonetaristas, el descarte de un ajuste tipo *shock* y el énfasis en planes de desarrollo social eran las bases de la estrategia de gobierno en su dimensión económica.

Sin embargo, la política económica ha transitado entre frustrados intentos por no traicionar los postulados de la *Carta de Intención*, sin dejar de satisfacer a sectores de las más disímiles tendencias que integran la alianza de gobierno, así como grupos empresariales y partidos de oposición que, como en el caso de Acción Democrática, han pactado políticamente con el Presidente. Lograr un equilibrio entre posiciones obviamente encon-

11 Al respecto, ver anexo N° 15.

12 Tal es el caso de los parlamentarios Enrique Ochoa Antich y Walter Márquez.

13 CALDERA, Rafael: *Mi Carta de Intención con el Pueblo de Venezuela*. Caracas, 1993, pág. 13.

tradas es una tarea casi imposible; de allí que el resultado haya sido una política económica sin rumbo cierto -manifestada en ocho diferentes propuestas de estrategia económica-, que ha dejado insatisfechos a unos y a otros.

Desde las primeras propuestas formuladas en el Plan Sosa I de 1994 hasta la Agenda Venezuela de 1995, se puede observar que las presiones de sectores empresariales y de las instituciones financieras multilaterales van cobrando fuerza, de manera tal que cada plan se aleja de los enfoques de ajuste heterodoxo y se acerca más a las ortodoxas recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El informe de una misión del BM que visitó el país en marzo de 1995, afirma: "*Les insistimos a los funcionarios gubernamentales sobre la necesidad de subir los precios del combustible hasta el costo de exportación, de llevar la tasa de paridad cambiaria a niveles competitivos, y de eliminar el control de cambios junto con las políticas de estabilización monetaria y fiscal*"¹⁴.

Por su parte, un informe del BID preparado a comienzos de 1995 admite que el programa de ajustes aplicado durante el gobierno de Pérez agudizó la pobreza, pero sigue recomendando recetas ortodoxas al afirmar que el reto del gobierno de Caldera, "*además de resolver la crisis del sector financiero y aplicar medidas de estabilización, consiste en llevar a cabo una reforma estructural e institucional para modernizar la economía no petrolera. Se trata de un ajuste que comprenderá el cambio de la eficiencia, la eficacia y la financiación del sector público; la fijación de nuevas 'reglas de juego' claras para el sector privado; y la reforma del sistema de*

seguridad social, incluidos los pagos por despido"¹⁵. Similares recomendaciones formuló la misión del FMI que visitó el país a comienzos de 1995.¹⁶

Las sugerencias de los organismos financieros multilaterales han ganado terreno frente a las propuestas de ajuste con rostro humano propiciadas y difundidas durante la campaña electoral. Entre las medidas anunciadas y llevadas a cabo hasta el presente se encuentran: creación del Impuesto a las Ventas al Mayor (IVM), creación de nuevos espacios para la inversión privada, apertura estratégica de las empresas básicas, integración de asociaciones estratégicas en petróleo, aumento de los precios del combustible y recorte lineal del gasto público en 10%. Sin embargo, las medidas que buscarían atender los aspectos relativos al anunciado '*rostro humano*' (creación del Ministerio de Desarrollo Social, incentivos a la producción agropecuaria y modernización de la pequeña y mediana industria, entre otras) nunca se pusieron en marcha, por lo que el ajuste sigue favoreciendo a los sectores empresariales y financieros en detrimento de los intereses de quienes hasta ahora continúan llevando la parte más pesada de la carga.

Finalmente, gran parte de los recursos obtenidos por la vía del crédito internacional para programas de desarrollo social no han sido utilizados debido a que el Estado no ha cumplido con su parte de contribución económica para estos proyectos, requisito indispensable para que se produzcan los desembolsos internacionales. El retraso en la entrega de los recursos locales ha sido atribuido por algunas autoridades a la complejidad de los trámites. Resulta difícil imaginar que estos trámites sean más complejos que los necesarios para el otorgamiento de auxilios financieros o para la

14 El Nacional, 21.05.95.

15 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: *Venezuela. Programa de fortalecimiento y modernización del sector salud. Propuesta de préstamo*. Mimeo. 1995, pág. 2.

16 El Nacional, 27.02.95.

amortización de la deuda, por lo que nuevamente las declaraciones de buenas intenciones contrastan con la prioridad realmente otorgada a los programas sociales.

En estas circunstancias, la viabilidad del ajuste con rostro humano vuelve a relativizarse cada vez que se renuevan las exigencias de los organismos multilaterales y las presiones de sectores empresariales y financieros. Entre

desarrollo económico y justicia social se sigue privilegiando lo primero, pero además, aun en el caso de programas de compensación instrumentados paralelamente con el ajuste económico, sigue la interrogante sobre el impacto real de tales programas, en la medida en que los mismos deben alcanzar a la población en situación de pobreza, que abarca al 80% de los habitantes del país.