

Situación de los
Derechos Humanos^{en}
Venezuela

INFORME ANUAL OCTUBRE 2005 / SEPTIEMBRE 2006



PROVEA

Programa Venezolano
de Educación-Acción
en Derechos Humanos

**Publicación anual del Programa Venezolano
de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)**

Edición y distribución: ©Provea

Depósito Legal: PP198904CS38

ISSN: 0798-2879

Caracas, 2006-11-21

Diseño de portada: Cruz Noguera

Diagramación y montaje: Uraima Guerra

Impresión: Grupo Ediprint, C.A (700 ejemplares)

Equipo de investigación:

Contexto: Marino Alvarado

Derecho a la alimentación: Ana Barrios

Derecho a la seguridad social: Raúl Cubas

Derechos laborales: María Gabriela Martínez

Derecho a la salud: María Elena Rodríguez y Maureen Riveros

Derecho a la educación: María Isabel Bertone

Derecho la vivienda: Yael Bello

Derecho de los pueblos indígenas: Alicia García y María Eugenia Bustamante

Derecho a un ambiente sano: Antonio D'Licio

Derecho a la vida: Josbelk González

Derecho a la libertad personal: María Paula Herrero

Derecho a la integridad personal: Manuel Gándara

Derecho a la manifestación pacífica: Luis E. Lander y Margarita López Maya

Derecho a la seguridad ciudadana: Ana María San Juan

Derecho a la justicia: Laurence Quijada

Derechos de las personas privadas de libertad: Andrés Antillano

Libertad de expresión e información: Carlos Correa

Derecho al asilo y refugio: Gloriana Fernández

Organismos nacionales de derechos humanos y defensores/as de derechos humanos: Isamar Escalona

Respuestas organizativas de la sociedad: Luis E. Lander y Margarita López Maya

Gestiones ante organismos internacionales: Tahina Ojeda

Asistentes de Investigación: Marco Ponce, Raxzenit Hurtado, Sergio González

Equipo Corrector: María Isabel Bertone, Raúl Cubas, Marino Alvarado, Laurent Labrique

Coordinación de la investigación: Raúl Cubas

Provea agradece a todas las personas, organizaciones e instituciones que hicieron aportes a las investigaciones.

Patrocinio:

Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V. (KZE)/Misereor

Unión Europea

Pan para el Mundo

The John Merck Foundation

Talitha KOUM

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos

Tienda Honda a Puente Trinidad, Boulevard Panteón, Edif. Centro Plaza Las Mercedes, P.B, Local 6, Caracas

Apdo. Postal 5156, Carmelitas 1010-A.

Tel/Fax (0212) 860 66 69 – 862 10 11

Correo Electrónico general: provea@derechos.org.ve

Correo Electrónico del Área de Investigación: investigaciónprovea@derechos.org.ve

Sitio Web: <http://www.derechos.org.ve>

*Dedicamos este Informe
a todas aquellas mujeres y hombres
del país que en medio de la polarización política
son respetuosos y tolerantes con la otra u otro
aunque piensen distinto, porque con su conducta
contribuyen a garantizar la paz y la democracia.*

Nuevamente la publicación de este Informe se hizo posible gracias al esfuerzo y a la colaboración de muchas personas, todas muy profesionales, quienes, con su deseo de trabajar a favor de la democracia y especialmente del respeto de los derechos humanos, juntaron dedicación y voluntad.

Agradecemos la colaboración en la elaboración del Informe a los redactores de capítulos, las organizaciones de derechos humanos por la información aportada así como a todo el equipo de documentación y de producción quienes lograron reunir toda la información necesaria para elaborarlo. El Informe también se ha beneficiado de la contribución de otras personas. En particular, merecen especial reconocimiento Raúl Cubas por su excelente labor en la gestión diaria y la coordinación del Informe, María Isabel Bertone por su valiosa ayuda editorial, Uraima Guerra por su gran trabajo de diagramación. Asimismo debemos agradecer a Sergio González por su apoyo en la recopilación de las informaciones y su trabajo de digitalización de la información, a Cruz Noguera por su original propuesta de la portada.

Deseamos rendir homenaje especial a todas las víctimas quienes con sus testimonios y lucha dan visibilidad a las violaciones. También deseamos expresar nuestro reconocimiento a aquellas instituciones que cumplieron con su deber, atendiendo a nuestras demandas y permitiéndonos realizar nuestra labor de controlaría social.

Finalmente Provea desea expresar su agradecimiento a los siguientes organismos por su generoso apoyo financiero para la elaboración y publicación de este Informe: Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V. (KZE)/Misereor, Unión Europea, Pan para el Mundo, The John Merck Foundation y Talitha Koum.

Índice

Prólogo	9
I. Contexto y Balance de Situación	13
Contexto	15
Balance de la situación de derechos humanos	35
II. Situación de los Derechos Humanos	51
Derechos Económicos, Sociales y Culturales	53
Derecho a la alimentación	55
Derecho a un ambiente sano	73
Derecho a la educación	93
Derechos laborales	115
Derecho de los pueblos indígenas	143
Derecho a la salud	161
Derecho a la seguridad social	189
Derecho a la tierra	201
Derecho a la vivienda	217
Derechos Civiles y Políticos	235
Derechos al asilo y al refugio	237
Derecho a la integridad personal	253
Derecho a la justicia	267
Derecho a la libertad de expresión e información	283
Derecho a la libertad personal	297
Derecho a la manifestación pacífica	309
Derechos de las personas privadas de libertad	315
Derecho a la seguridad ciudadana	331
Derecho a la vida	351
III. Respuestas Organizativas	369
Gestión ante organismos internacionales	371
Organismos nacionales de derechos humanos	381
Respuestas organizativas de la sociedad	393
IV. Propuestas y exigencias	407
V. Anexos	429

Prólogo

En América Latina existe hoy un renovado impulso para una nueva generación de políticas sociales concebidas como acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de vastos sectores de la población, tales como los pueblos indígenas, los afro descendientes, así como la situación de quienes padecen condiciones de pobreza extrema. También se han encarado algunas estrategias públicas novedosas para la inclusión social de las mujeres en la esfera política y el mercado de trabajo.

Al mismo tiempo se desarrolla un serio debate sobre la débil institucionalidad de ciertas intervenciones de política social, basadas en el reconocimiento de beneficios particularizados y meramente asistenciales, que excluyen el lenguaje y la lógica de los derechos. Este tipo de intervención estatal se caracteriza por la falta de transparencia, la ausencia de mecanismos de participación, responsabilidad y rendición de cuentas, y por favorecer la manipulación de las prestaciones y la asistencia, a través de prácticas clientelares que definen la relación entre la administración y quienes acceden a los beneficios que se distribuyen. Al mismo tiempo, acaban consolidando un campo de acción de la administración pública con un alto grado de discrecionalidad, que funciona como una zona ajena al derecho, en el que se obstaculiza cualquier forma de control ciudadano e institucional. Este tipo de políticas de baja institucionalidad, se combina con la degradación de los derechos laborales, sindicales y de la seguri-

dad social, como resultado de las reformas implementadas en la última década en el ámbito del mercado del trabajo y en los sistemas de jubilaciones y pensiones.

Estas discusiones en el ámbito de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo a nivel regional, no han sido mayormente afectadas por la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, en cuanto al alcance de las obligaciones del Estado de proteger ciertos derechos fundamentales en el ámbito social.

Paradójicamente, pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, en particular referidos a la pobreza y la exclusión y su relación con la dinámica de los procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones democráticas, el campo de las políticas sociales y el campo de los derechos humanos han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión. En tal sentido, basta señalar que muchos de los conceptos habituales en el lenguaje del desarrollo, como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno, la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) refieren las mismas cuestiones que en el campo de los derechos humanos describen el alcance de los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la libertad de expresión, a la participación política, a la igualdad y a la no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, entre otros.

En nuestra opinión existen motivos de peso para empezar a cerrar las brechas y a tender puentes entre estos dos campos. En particular en el ámbito regional, los estándares

fijados por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), en temas tales como el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación; el derecho a la participación política y el derecho de acceder a la justicia, son de inestimable valor para ajustar aquellas discusiones acerca de la universalidad, transparencia e institucionalidad de las políticas sociales y de las estrategias de desarrollo.

Estos estándares jurídicos pueden servir para fijar un marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y establecer una vara o criterio común para la fiscalización y evaluación posterior de esas políticas y estrategias, otorgando un contenido más preciso a algunos principios que inspiran la formulación de políticas públicas sociales, tales como el principio de inclusión, de participación, de rendición de cuentas y de responsabilidad.

El denominado “*enfoque de derechos en las políticas sociales y estrategias de desarrollo*” considera principalmente el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. Uno de los principales aportes de este enfoque, es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual podría además contribuir a definir con mayor precisión las obligaciones de los estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos y sociales y culturales, como civiles y políticos.

La lógica de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el Estado puede adoptar para realizar sus obligaciones. Es posible reconocer un margen importante de autonomía de los Estados acerca de cuáles son las medidas específicas que se pueden adoptar para realizar los derechos. Este punto es central para poder compatibilizar el enfoque de derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y reducción de pobreza, y debe ser considerado especialmente al intentar emplear estándares jurídicos en la fiscalización y evaluación de esas políticas.

Los instrumentos internacionales fijan estándares orientadores de políticas públicas que van luego a ser la “regla de juicio” sobre cuya base intervienen los mecanismos de supervisión –o el poder judicial en su caso–; o las propias organizaciones públicas y no gubernamentales que realizan actividades de monitoreo, para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares. Por ejemplo, los estándares de razonabilidad, adecuación, progresividad o igualdad, o el análisis de contenidos mínimos que pueden venir dados por las propias normas internacionales que fijan derechos. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos no contiene en sí un determinado diseño de políticas, sino estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Los mecanismos de supervisión y eventualmente los jueces tampoco tienen la tarea de diseñar políticas públicas, sino la de confrontar el diseño de políticas asumidas con los estándares jurídicos aplicables y –en caso de hallar divergencias– reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia. Si los Estados no adoptan ninguna medida, entonces los mecanismos de rendición de cuentas, entre ellos la justicia, pueden activar la toma de

decisiones en aras de cumplir con las obligaciones jurídicas. Por lo demás, las políticas incorrectas o que fracasan, no siempre determinan el incumplimiento de derechos; sólo ocurrirá así cuando el Estado no haya cumplido con alguna de las obligaciones mínimas asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos.

Los derechos fijan marcos para la definición de políticas y en tal sentido inciden no sólo en sus contenidos u orientación, sino también en los procesos de elaboración e implementación y como parámetro para su evaluación y fiscalización. Las obligaciones que asumen los Estados en los tratados de derechos humanos fijan por ejemplo el deber de proteger especialmente a determinados sectores de la población desaventajados; de brindar acceso a información pública relevante e incluso de producir información estadística; de permitir la participación ciudadana y diversos tipos de consulta en la elaboración de las políticas públicas, de garantizar un debido proceso en el ámbito de la administración, y de disponer de una tutela judicial efectiva que actúe como garantía frente a los posibles abusos y arbitrariedades de las agencias a cargo de la gestión de las políticas y servicios sociales. En este sentido, la lógica de los derechos debe contribuir gradualmente a desplazar la noción de “beneficios asistenciales discrecionales” que caracterizan a las prestaciones de las políticas y programas sociales, y que favorecen la arbitrariedad, la falta de transparencia, la inestabilidad y el clientelismo en la gestión social del Estado en muchos países.

Es indudable que la adopción de este enfoque de derecho cuenta para ello a nivel regional con una sólida infraestructura. En la región, el concepto de derechos humanos ha sido pensado históricamente como un medio para imponer límites a las formas

abusivas de uso del poder por el Estado, un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería hacer. No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el cono sur en la década del setenta y en Centroamérica en los ochenta. En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles.

El campo de las políticas y estrategias de desarrollo y el campo de la protección internacional de los derechos humanos parecen estar mirando además en la misma dirección, al reconocer *una agenda prioritaria vinculada a los problemas derivados de la exclusión social*. Ello a partir de la constatación de que luego de procesos complejos de transición, las democracias latinoamericanas se encuentran seriamente amenazadas por el aumento sostenido de las brechas sociales y la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo, lo que impone límites estruc-

turales al ejercicio de derechos sociales, políticos y civiles.

En este contexto la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han procurado no sólo reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de las principales garantías institucionales de protección de derechos, tales como los sistemas electorales, los mecanismos de participación social y política, y la administración de justicia. También han contribuido a afirmar las garantías sociales para la tutela de los derechos fundamentales, a través del resguardo de la libertad de expresión, el acceso a la información pública, el derecho a protestar, a reunirse, a asociarse y a participar en los asuntos públicos.

El SIDH ha examinado recientemente la vulneración de derechos en contextos de pobreza estructural, con relación a las prácticas de violencia y “limpieza social” sobre los niños de sectores populares. Ha afirmado la igualdad de género en el acceso a la justicia y a la participación política y ha examinado la condición de sectores sociales sistemáticamente discriminados. Así ha establecido por ejemplo un cúmulo de derechos fundamentales de los migrantes en situación irregular y el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios y a participar desde sus organizaciones tradicionales en el sistema político. En estos casos el SIDH ha ido construyendo una noción de igualdad sustancial que implica reconocer la situación de sectores sociales que sufren procesos de desigualdad estructural, y que demandan al Estado no

sólo el deber de no discriminarlos, sino también de adoptar acciones positivas para incluirlos en el ámbito social y político. Los principios fijados procuran servir como guía para los Estados al momento de diseñar e implementar políticas de inclusión. También para la sociedad civil al momento de evaluar el comportamiento de sus gobiernos.

Es indudable que este Informe, que tenemos el honor de prologar, apunta en la dirección señalada. Provea ha sido pionera y líder dentro de la sociedad civil latinoamericana, al consolidar un trabajo técnico, serio y consistente, de monitoreo de políticas sociales con un enfoque de derechos, lo que le ha permitido incidir en la agenda de debate público en esta temática. En los países de América Latina muchas organizaciones sociales que actúan con una perspectiva de derechos, como organizaciones de derechos humanos, derechos de las mujeres, de control ciudadano, ambientales y de usuarios y consumidores, entre otras, además de fiscalizar las acciones estatales, han incorporado nuevas estrategias de diálogo y negociación con los gobiernos a fin de incidir en la orientación de sus políticas y lograr transformaciones en el funcionamiento de las instituciones públicas. El cambio de perspectiva apunta a incorporar al trabajo tradicional de denuncia de violaciones, una acción cívica de índole preventiva, capaz de evitarlas. Pues en un contexto de exclusión social, los derechos políticos, sociales y civiles, necesitan de la acción afirmativa de los Estados democráticos, y de organizaciones sociales robustas, capaces de impulsar políticas públicas, acompañarlas y controlarlas.

Víctor Abramovich

*Profesor de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.*