

## PRÓLOGO

Venezuela es un país donde la impunidad ha sido la regla y la sanción del delito ha sido la excepción. Este principio en materia de la lucha contra los delitos en general se pone de bulto, cuando analizamos la impunidad que ha imperado frente a las violaciones de los derechos humanos en nuestro país.

He aceptado la honrosa invitación de Provea, para prologar su Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela correspondiente al período octubre 1998-septiembre 1999. En Venezuela han ocurrido cambios muy importantes durante el lapso a que se refiere este Informe. Desde 1958, cuando se derrocó la dictadura de Pérez Jiménez y se instauró la democracia, en Venezuela no había ocurrido un cambio político tan trascendental. El derrumbamiento de los partidos tradicionales, el triunfo de la candidatura de Hugo Chávez a la presidencia de la República, y la convocatoria y celebración de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), son apenas las señas más evidentes del cambio político -anunciado- que ha ocurrido en Venezuela durante el período al que se refiere este Informe.

La pregunta a formularnos es entonces, ¿ha mejorado la situación de los derechos humanos y, en particular, de su impunidad en los últimos ocho meses? En realidad la pregunta pudiera contener una respuesta inducida de carácter simplista, que nos llevaría a un error. Es evidente que ningún nuevo gobierno puede en pocos meses mejorar substancialmente la situación de los derechos humanos, pero sí puede al menos iniciar políticas, cambiar prácticas policiales o militares en la materia, proponer cambios normativos, cambiar su actitud ante los órganos internacionales de derechos humanos, establecer un diálogo constante y respetuoso con la ONGs, promover el castigo a los responsables de violaciones a los derechos humanos, y otras de importancia similar. Entonces con estos parámetros en mente, probablemente sí podemos acercarnos más objetiva y realísticamente a una respuesta a la pregunta formulada. Provea en su Informe anual nos brinda los datos y el análisis que sirven de herramientas para llegar a conclusiones específicas. Sobre el particular no me referiré en este prólogo, obligadamente corto e introductorio, pues el lector encontrará claramente expuesto en el texto de este informe la debida clasificación de los temas, la recopilación de casos, datos, seguimientos, análisis, conclusiones y recomendaciones.

Pero desde ya lo diré con toda claridad: de la reacción del gobierno actual al presente informe dependerá buena parte de la respuesta a la pregunta formulada. En el pasado, Provea y sus informes han sido objeto de toda clase de difamaciones, injurias e improperios por parte de voceros de gobiernos de turno. En el fondo esa reacción lo que evidencia es una concepción poco democrática frente a la sociedad civil como factor fundamental en la participación, en la vigilancia y control de los abusos del Estado, y una arrogancia inaceptable frente a la denuncia democrática de hechos violatorios a los derechos humanos. Ello es propio de concepciones absolutistas que centran la teoría del Estado y sus fines en una "razón de Estado" separada de la persona humana, donde resulta inaceptable la interferencia de elementos extraños que pretendan vigilar lo que hace el Estado a su antojo como expresión de su soberanía absoluta, y menos aún si ello lo expone al desprestigio nacional e internacional. Por ello es que esta concepción, más propia de la doctrina autoritaria de seguridad nacional, ve en las ONGs de derechos humanos enemigos del Estado y quizá hasta un aliado de fuerzas externas que pretenden atentar contra la defensa nacional.

Sin embargo, es justo decirlo, que al menos en las expresiones públicas del jefe de estado y de sus voceros como el canciller, la actitud frente a las ONGs y en general sobre los temas de derechos humanos parecen presentar una superación cualitativa de las anteriores concepciones. En efecto, se han iniciado diálogos importantes, el MRE celebró un taller sobre política exterior y derechos humanos con la participación de sectores de la sociedad civil el cual formuló una serie de recomendaciones de carácter progresivo sobre la materia, se han iniciado procedimientos de solución amistosa en los casos pendientes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se ha apoyado el inicio del proceso de aplicación del nuevo Código Orgánico Procesal Penal, y se han incorporado normas trascendentales en materia de derechos humanos en la primera discusión de la nueva Constitución.

La impunidad, como lo analiza a fondo el presente informe, tiene causas muy diversas y profundas. Pero si tuviéramos que resumir las más importantes, incluiríamos las siguientes: expansión de la justicia militar al juzgamiento de militares y policías por crímenes contra los derechos humanos, retardos procesales que facilitan la configuración de la prescripción como causa de extinción de las acciones penales, el otorgamiento de indultos o amnistías de hecho o de derecho, la no reparación de los daños civiles a las víctimas o sus familiares, la falta de cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales creados por tratados sobre derechos humanos (Ej. CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos de la ONU, y otros).

En relación con la superación de estas causas de impunidad en materia de violaciones de los derechos humanos, la ANC instalada el pasado 5 de agosto, ha venido incorporando una serie de normas pertinentes en la nueva Constitución. Estas normas responden, en definitiva, al mandato que le otorgó el pueblo venezolano a los constituyentes (electos el 25-7-99) en el referendo celebrado con anterioridad el 25 de abril del presente año, en cuya Base Comicial Octava contenida en la segunda pregunta, se aprobaron como límites de la ANC: en primer lugar, "*los valores y principios de nuestra historia republicana*"; en segundo lugar, "*el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República*"; en tercer lugar, "*el carácter progresivo de los derechos del hombre*"; y en cuarto lugar, "*las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos*". En cumplimiento de este mandato popular, la ANC -aunque no con toda la participación ciudadana que se hubiera podido lograr- ha venido reflejando en el texto de la nueva Constitución (aprobado por esa institución en noviembre de 1999), una serie de normas que permitirán el fortalecimiento de la concepción del Estado venezolano como un Estado Democrático de Derecho cuyo centro de actuación debe ser la dignidad de la persona humana. Estas normas innovadoras en cuya propuesta hemos participado, son las siguientes:

1°. *Constitucionalización de los tratados sobre derechos humanos y sus consecuencias*: la norma aprobada le otorga jerarquía constitucional a los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos, estableciendo su prevalencia en el orden interno en la medida en que contengan normas más favorables (progresividad), y dispone su aplicación inmediata y directa (*self executing*). La consecuencia de su jerarquía constitucional es su rigidez constitucional, pues, dichos tratados sólo podrán ser denunciados cuando resulte procedente, previa aprobación de la mayoría calificada de las 2/3 partes del Poder Legislativo Nacional (Asamblea Nacional).

2°. *Obligación del Estado de investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos*: la norma aprobada recoge la doctrina de la Corte Interamericana (Ej. caso *Velásquez Rodríguez*) sobre la obligación internacional de los Estados derivada de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), como compromiso propio e ineludible de investigar y sancionar a través de sus órganos competentes y respetando el debido proceso, las violaciones a los derechos humanos. El no cumplimiento de esta obligación por los órganos del poder público se convierte así en el orden interno, en una infracción a la propia Constitución.

3°. *Exclusión de la justicia militar para juzgar a militares (y civiles) por crímenes contra los derechos humanos*: la norma aprobada establece en este sentido, que las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, serán juzgadas por los tribunales ordinarios. Esta norma recoge lo que ha sido la jurisprudencia de los órganos internacionales sobre la materia (CIDH), por haberse constatado que hemisféricamente ésta ha sido una de las causas principales de la impunidad.

4°. *Imprescriptibilidad de los delitos contra los derechos humanos*: la norma aprobada establece en este sentido, que las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, las violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Con ello se superarán las situaciones de impunidad generadas por el no inicio de acciones o por la lentitud procesal no pocas veces producto de arreglos, acuerdos o corrupciones, con la finalidad de que el solo transcurso del tiempo permita la impunidad de los responsables de estos graves crímenes, como consecuencia de la prescripción de las acciones.

5°. *Exclusión de los beneficios del indulto y la amnistía:* la norma aprobada establece que los delitos de lesa humanidad, las violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía. Este principio igualmente recoge la jurisprudencia de los órganos internacionales sobre la materia (CIDH y la Corte Interamericana), que ha declarado a las leyes de amnistía contrarias al Pacto de San José. Estos pronunciamientos de la CIDH han tenido lugar con ocasión de apreciar los efectos que han tenido en los países que han adoptado leyes de amnistía como fórmulas de impunidad de los responsables de violación de derechos humanos (Ej. Chile, El Salvador, Perú, Uruguay y Argentina).

6°. *Derecho al amparo internacional de los derechos humanos:* la norma aprobada establece que todos tienen derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y acuerdos sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. Esta norma recoge con rango constitucional en el derecho interno, el derecho al amparo internacional consagrado en los instrumentos internacionales para acudir, una vez agotados los recursos internos o, en su defecto, aplicándose una de las excepciones previstas en dichos instrumentos, a los órganos de protección internacional (Ej. CIDH, Comité del Pacto, etc.). Esperamos que con este reconocimiento constitucional cese la visión que tenían algunos burócratas y políticos, de las ONGs y de los peticionarios individuales como traidores a la patria o a su reputación, por el simple hecho de ejercer su derecho de tutela ante los órganos internacionales de protección.

7°. *Cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos:* la norma aprobada establece que el Estado venezolano se compromete a adoptar -conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes- las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales creados por tratados sobre derechos humanos. Esta norma será el fundamento para impedir que el Estado se excuse de no dar cumplimiento a las decisiones de dichos órganos, ya que todo el poder público, incluido por supuesto el judicial, estará vinculado por esta obligación de rango constitucional e internacional.

8°. *Obligación de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos:* la norma aprobada establece la obligación del Estado de reparar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos que le sean imputables, incluido el pago de daños y perjuicios. A tales efectos, se establece la obligación del Estado de adoptar las medidas legislativas y de otra naturaleza que sean necesarias, para hacer efectivas estas medidas reparatorias e indemnizatorias. Esta norma será de especial importancia para Venezuela, ya que hasta la fecha el Estado se había excusado de reparar a las víctimas de violación de derechos humanos en ausencia de legislación o de un proceso para condenar la responsabilidad civil tradicional, obligando a las víctimas a recurrir a las instancias internacionales (Ej. caso *El Amparo*).

Aparte de estas normas generales, el proyecto ha consagrado importantes normas especiales sobre derechos humanos, como es el caso del capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas, derechos ambientales, y derechos individuales (civiles) entre otros. Al día de hoy sin embargo, estaban pendientes para la segunda discusión de la nueva Constitución, dos normas aprobadas por la ANC que habían generado polémicas: una donde se incluía en el derecho a la información los calificativos "oportuna, veraz e imparcial"; y la otra en donde no se reconocían expresamente los derechos del niño "desde su concepción...". Independientemente de su desenlace final, ambas discusiones encuentran su solución, precisamente, en los tratados internacionales sobre derechos humanos como es el caso del Pacto de San José -ahora con rango constitucional-, donde se consagra la libertad de expresión sin calificativos que pudieran dar lugar a interpretaciones restrictivas, y el derecho a la vida de la persona desde el momento de su concepción.

Pareciera entonces que en el discurso público y en el plano normativo, se observan avances en relación a la situación de los derechos humanos en Venezuela. Sin embargo, como lo refleja el informe de Provea, persisten elementos preocupantes, como las masacres y otros

espectáculos dantescos casi diarios en las cárceles, la práctica de la tortura en cuerpos policiales, las detenciones preventivas prolongadas injustificadamente, los retardos procesales, el empobrecimiento de la población por debajo de niveles vitales de alimentación, salud y educación, la justicia, etc. Parte de la clave para resolver estos problemas estará en el futuro sistema político producto de la nueva Constitución. Ella deberá permitir una verdadera democratización del poder, una real participación ciudadana, una justicia imparcial, independiente, autónoma y efectiva, una más y mejor educación, un acceso a la salud, y así, en definitiva, todas las condiciones que hagan posible la vigencia de los derechos humanos.

En este sentido, en el presente informe de Provea se presenta un análisis sobre lo crítico de la situación relativa a la independencia del poder judicial. Sobre el particular, la ANC, de manera separada al contenido de la nueva Constitución, dictó un Decreto de "Reorganización" del Poder Judicial, de fecha 24.08.99, creando una Comisión de Emergencia Judicial con facultades interventoras para destituir jueces ordinarios por ciertas causales (Ej. denuncias de corrupción, o que sus sentencias hayan sido reiteradamente revocadas por un juez superior). Aunque técnicamente se establece que la Comisión recomienda la medida de destitución del juez al Consejo de la Judicatura como órgano constitucionalmente independiente, si sus miembros no acatan dichas "recomendaciones" pueden ser destituidos. Además, las destituciones de jueces a juzgar por sus causales, no se sujetan a los requisitos del debido proceso, y sólo se someten a una "apelación" ante la ANC. A la presente fecha, la demanda de nulidad de este Decreto no ha sido aun resuelta por la Corte Suprema de Justicia, pero valdría la pena recordar que la independencia del poder judicial así como el derecho a la tutela judicial efectiva, son derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales; y sobre el particular, en situaciones análogas, ya se han pronunciado los órganos internacionales (Ej., caso *Carranza vs. Argentina*, CIDH, 1997).

Ahora bien, así como la crisis política y económica que se generó en el país no era, como tal, causada por la Constitución de 1961, la Constitución de 1999 por sí sola no va a permitir superar dicha crisis. Si no, preguntemos por qué las 25 Constituciones que ya habíamos dictado no habían resuelto por sí solas los males del país.

Finalmente agradecemos a Provea la publicación de su nuevo Informe (el undécimo editado de manera ininterrumpida desde 1989), el cual nos ayuda a todos a encontrar la pista a algunas respuestas a las no fáciles preguntas que nos formulamos en este prólogo.

**Carlos M. Ayala Corao**

Presidente de la Comisión  
Interamericana de Derechos Humanos