



VENEZUELA

Una Década de Chávez

Intolerancia política y oportunidades perdidas
para el progreso de los derechos humanos en Venezuela

HUMAN
RIGHTS
WATCH



Una Década de Chávez

**Intolerancia política y oportunidades perdidas para el
progreso de los derechos humanos en Venezuela**

Copyright © 2008 Human Rights Watch
All rights reserved.
Printed in the United States of America
ISBN: 1-56432-372-2
Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch
350 Fifth Avenue, 34th floor
New York, NY 10118-3299 USA
Tel: +1 212 290 4700, Fax: +1 212 736 1300
hrwnyc@hrw.org

Poststraße 4-5
10178 Berlin, Germany
Tel: +49 30 2593 06-10, Fax: +49 30 2593 0629
berlin@hrw.org

Avenue des Gaulois, 7
1040 Brussels, Belgium
Tel: + 32 (2) 732 2009, Fax: + 32 (2) 732 0471
hrwbe@hrw.org

64-66 Rue de Lausanne
1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 738 0481, Fax: +41 22 738 1791
hrwgva@hrw.org

2-12 Pentonville Road, 2nd Floor
London N1 9HF, UK
Tel: +44 20 7713 1995, Fax: +44 20 7713 1800
hrwuk@hrw.org

27 Rue de Lisbonne
75008 Paris, France
Tel: +33 (1) 43 59 55 35, Fax: +33 (1) 43 59 55 22
paris@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500
Washington, DC 20009 USA
Tel: +1 202 612 4321, Fax: +1 202 612 4333
hrwdc@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>



Una Década de Chávez

Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela

I. Resumen ejecutivo	1
Discriminación política	2
Las cortes	4
Los medios de comunicación	5
Los sindicatos.....	6
La sociedad civil	8
El futuro de la democracia venezolana	9
 II. Discriminación política.....	 11
La discriminación política según el derecho internacional	13
La discriminación política según el derecho venezolano.....	15
El clientelismo y la discriminación política antes de Chávez	16
Listas negras: La “Lista Tascón” y el “Programa Maisanta”	17
Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE).....	24
Consejo Nacional de Fronteras (CNF)	27
Consejo Nacional Electoral (CNE).....	28
Fondo Único Social (FUS) y Fondo del Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI)	30
Discriminación en PDVSA.....	32
Huelguistas petroleros en listas negras	32
Una fuerza laboral “revolucionaria”	35
Discriminación en otras áreas	38
Los medios de comunicación	38
Los sindicatos	39
Sociedad civil.....	39
Recomendaciones	40

III. Las cortes.....	41
Normas internacionales sobre independencia judicial.....	43
La OEA y la Carta Democrática Interamericana	43
Tratados internacionales sobre derechos humanos	44
Antecedentes.....	46
El poder judicial antes de Chávez	46
Reforma del sistema de justicia.....	47
Polarización del Tribunal Supremo	49
La ley de 2004 que permitió copar el Tribunal Supremo con aliados	52
Facultad para designar magistrados afines.....	52
Facultad para depurar el tribunal.....	53
Implementación de la ley	56
Un tribunal complaciente	63
La ley de 2004 que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados	63
El proceso de reforma constitucional de 2007.....	65
Conflictos de intereses	67
Fallas en la defensa de derechos fundamentales.....	68
Recomendaciones	71
IV. Los medios.....	73
Polarización de los medios venezolanos	78
Medios de la oposición	78
Medios del gobierno	79
Medios comunitarios.....	81
La “guerra mediática”	82
Endurecimiento de los delitos que penalizan expresiones.....	86
Derecho internacional	87
Disposiciones sobre desacato	90
Disposiciones sobre difamación.....	93
Procesos por delitos que penalizan las expresiones	94
Regulación del contenido de los medios	106
Normas internacionales	107
Disposiciones sobre incitación	108
Peligros de una redacción amplia e imprecisa	111
Ausencia de un organismo regulador independiente	112

Uso de las disposiciones sobre incitación por parte del gobierno	113
Restricción a la información	119
Derecho internacional	119
El acceso a la información según el derecho venezolano	122
Derecho de acceso a la información no respetado	124
Control sobre la difusión de radio y TV	125
Derecho internacional	125
Uso político de las facultades discrecionales.....	127
Radio y televisión comunitarias.....	140
Derecho internacional	140
Apoyo del gobierno	141
Pluralismo auspiciado por el estado.....	143
Falta de protección judicial de la libertad de expresión.....	145
El manejo del caso RCTV por parte del Tribunal.....	146
Recomendaciones	153

V. Los sindicatos 155

Libertad de asociación en el derecho internacional	160
El derecho a elegir libremente a sus representantes	161
El derecho de negociación colectiva	163
El derecho de afiliarse a las organizaciones de su preferencia	164
El derecho de huelga.....	165
Libertad de asociación en el derecho venezolano.....	166
El derecho a elegir libremente a sus representantes	166
El derecho de negociación colectiva	171
El derecho de huelga.....	174
El movimiento sindical antes de Chávez.....	174
Interferencia electoral y denegación del derecho de negociación colectiva	177
Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV).....	178
Trabajadores de la salud (SUNEP-SAS)	186
Trabajadores del sector de nutrición (SUNEP-INN).....	190
Médicos (FMV)	192
Favoritismo del gobierno y denegación del derecho de negociación colectiva	197
Federación Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP)	197
Trabajadores aeroportuarios (SUNEP-Aeropuerto).....	200

Represalias del gobierno: la industria petrolera.....	202
El paro petrolero y los despidos masivos de 2003.....	203
¿Una huelga ilegítima?	205
¿Un servicio esencial y una crisis nacional?	208
Un recurso adecuado	209
Listas negras.....	210
Amenazas contra opositores políticos	211
El despido de un dirigente sindical disidente.....	212
Nuevas asociaciones de trabajadores: Riesgos para la libertad de asociación	215
Legislación propuesta sobre consejos de trabajadores	215
Cooperativas.....	219
Falta de protección judicial de la libertad sindical	224
Recomendaciones	227
VI. Sociedad civil.....	230
Normas internacionales sobre sociedad civil.....	232
Deterioro de las relaciones con la sociedad civil.....	235
Dos posturas opuestas ante defensores de derechos humanos.....	237
Persecución a los defensores de la reforma carcelaria	237
Un enfoque alternativo: La reforma de la policía	244
Acoso judicial	250
Carlos Ayala	251
Súmate	253
Condena pública.....	254
Intentos de excluir a las ONG de los foros internacionales	257
Propuestas de restricciones legales	261
Decisiones judiciales que perjudican a la sociedad civil.....	263
Recomendaciones	265
Agradecimientos	267

I. Resumen ejecutivo

En diciembre del 2008 se cumplirán 10 años desde la elección de Hugo Chávez como presidente de Venezuela. El Presidente Chávez fue elegido con el compromiso de reformar el profundamente desacreditado sistema político venezolano. Su primer logro importante, la sanción de una nueva Constitución en 1999, fue una oportunidad extraordinaria para que el país fortaleciera el estado de derecho y la protección de los derechos humanos. La Constitución de 1999 amplió significativamente la protección de los derechos humanos, por ejemplo, al otorgarle prevalencia a las obligaciones jurídicas internacionales en esta materia por sobre las leyes internas. También creó un nuevo Tribunal Supremo de Justicia e intentó dotarlo de la independencia institucional necesaria para actuar como el último garante de los derechos fundamentales.

Sin embargo, esta oportunidad histórica ha sido, en gran medida, desperdiciada. El revés más dramático se produjo en abril de 2002, cuando un golpe de estado destituyó temporalmente a Chávez de su cargo y lo reemplazó con un presidente de facto quien, en su primer acto de gobierno, disolvió las instituciones democráticas del país, suspendió la legislatura y desarticuló al Tribunal Supremo. A las 40 horas el golpe había llegado a su fin, Chávez volvió a ocupar su cargo y se restableció el orden constitucional. No obstante, si bien esta desestabilización de la democracia venezolana duró menos de dos días, ha acechado a la política de ese país desde entonces al darle al gobierno un pretexto para adoptar una amplio espectro de medidas que han debilitado garantías fundamentales establecidas en la Constitución de 1999.

La discriminación política ha sido una característica definitoria de la presidencia de Chávez. En algunas oportunidades, el presidente mismo ha respaldado abiertamente actos de discriminación. En términos más generales, ha incentivado a sus subordinados a tomar medidas discriminatorias al tachar sistemáticamente a sus opositores de conspiradores antidemocráticos y golpistas, independientemente de que éstos tuvieran o no alguna relación con el golpe de 2002.

Otra característica definitoria de la presidencia de Chávez ha sido el desprecio manifiesto del principio de separación de poderes consagrado en la Constitución de 1999 y, en especial, de la idea que un poder judicial independiente es indispensable para proteger derechos fundamentales. Después del golpe de 2002, lo más perjudicial para el estado de derecho en Venezuela fue que en 2004 Chávez y sus aliados coparan el Tribunal Supremo con aliados del gobierno.

Ante la ausencia de una fiscalización judicial creíble, el gobierno de Chávez ha aplicado políticas con frecuencia discriminatorias que han afectado el derecho a la libertad de expresión de los periodistas, el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores y la capacidad de la sociedad civil de promover los derechos humanos en Venezuela.

Este libro examina el estado de la democracia venezolana actual desde una perspectiva de derechos humanos. No aborda todas las cuestiones urgentes de derechos humanos que enfrenta el país hoy en día, muchas de las cuales son anteriores a la presidencia de Chávez. Más bien, se concentra en el impacto que las políticas del gobierno de Chávez han tenido sobre instituciones que desempeñan un rol fundamental para asegurar el respeto de los derechos humanos: los tribunales, los medios de comunicación, los sindicatos y la sociedad civil.

Las conclusiones del libro se basan, principalmente, en una investigación desarrollada por Human Rights Watch durante varias visitas a Venezuela entre diciembre de 2006 y julio de 2008. También utiliza información obtenida durante visitas previas, realizadas a partir del año 2002. Human Rights Watch llevó a cabo extensas entrevistas con funcionarios del gobierno, autoridades judiciales, juristas, académicos, defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas en Venezuela.

Discriminación política

El gobierno del Presidente Chávez ha tolerado, alentado y participado en una amplia variedad de actos discriminatorios contra opositores políticos y críticos. El capítulo 2 documenta de qué forma el gobierno ha:

- Despedido a opositores políticos de algunas instituciones estatales y de la compañía petrolera estatal y puesto sus nombres en listas negras;
- Negado a algunos ciudadanos el acceso a programas sociales como consecuencia de sus opiniones políticas; y

Discriminado contra los medios de comunicación, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil en respuesta a sus críticas o a su actividad política.

Chávez asumió la presidencia, en parte, gracias a la promesa de liberar a Venezuela de sus arraigados patrones de exclusión política. Sin embargo, si bien su gobierno logró eliminar los patrones existentes, los ha reemplazado con nuevas formas de discriminación contra sus críticos y opositores.

Aunque Chávez mismo ha reconocido, en algunas oportunidades, que la discriminación política es un problema serio y se ha manifestado en contra de ella, sus expresiones habituales de intolerancia política han servido para fomentar los actos discriminatorios de sus partidarios. En alguna ocasión, Chávez ha defendido abiertamente la discriminación política contra sus opositores. Por ejemplo, lo ha hecho al respaldar en público las declaraciones de su ministro de energía cuando éste manifestó que la compañía petrolera estatal removería a los empleados que no apoyaran al presidente.

Human Rights Watch recomienda al gobierno venezolano que adopte medidas concretas para poner fin a la discriminación política. Específicamente, el presidente y otros altos funcionarios deben abstenerse de pronunciamientos pudieran interpretarse como un respaldo a la discriminación política. El gobierno debería dar instrucciones claras, a todos los funcionarios del gobierno, que prohíban expresamente la discriminación política en la contratación y el despido de empleados, así como en el acceso a programas estatales. También debería investigar oportuna y seriamente todas las acusaciones creíbles de discriminación política, así como sancionar a los funcionarios responsables de los actos de discriminación.

Las cortes

El gobierno del Presidente Chávez ha logrado, en la práctica, neutralizar al poder judicial como un poder independiente. El capítulo 3 documenta cómo el presidente y sus partidarios en 2004 coparon con sus aliados al Tribunal Supremo de Justicia, y cómo el tribunal ha, en gran medida, abdicado su rol como control de las acciones arbitrarias del estado y garante de las libertades públicas.

Cuando Chávez asumió la presidencia, contaba con un amplio apoyo para depurar a un poder judicial disfuncional y profundamente desacreditado. La Constitución de 1999 creó un nuevo Tribunal Supremo con la intención de garantizar su integridad e independencia. Sin embargo, en 2004, Chávez firmó una ley que hizo posible que sus partidarios en la Asamblea Nacional depuraran al máximo tribunal y nombraran a sus aliados, modificando significativamente su composición a favor del gobierno. La coalición gobernante utilizó esta ley para designar magistrados afines cubriendo las 12 nuevas vacantes (en un tribunal que antes tenía 20 miembros) con aliados políticos. Este nuevo Tribunal Supremo de Justicia posteriormente destituyó y designó a cientos de jueces de los tribunales inferiores.

Desde que se modificó significativamente la composición del Tribunal Supremo a favor del gobierno, el máximo tribunal ha respondido a las medidas del gobierno que amenazan los derechos fundamentales, en general, con pasividad y aquiescencia. En especial, no ha actuado para contrarrestar ataques a la separación de poderes, como la mencionada ley de 2004 que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno y, más recientemente, el paquete de reformas constitucionales de 2007. Tampoco ha salvaguardado derechos fundamentales en casos prominentes sobre medios de comunicación y sindicatos.

Human Rights Watch recomienda que se adopten medidas para revertir el daño causado por la ley de 2004 que permitió copar al máximo tribunal con aliados del gobierno. Luego de las próximas elecciones legislativas en 2010, la nueva Asamblea Nacional debería intentar restablecer la legitimidad del Tribunal Supremo de Justicia, a través de, por ejemplo, un proceso único de ratificación que requiera una mayoría de dos tercios de los votos para cada uno de los actuales magistrados que fueron designados desde la sanción de la ley de 2004. Quienes reemplacen a los

magistrados que no reciban la ratificación de la Asamblea Nacional deben ser designados con un quórum similar mediante un proceso abierto, transparente e independiente. Mientras tanto y de inmediato, la legislatura también debería derogar las disposiciones de la ley de 2004 que permiten que los magistrados puedan ser destituidos mediante una mayoría simple de votos.

Los medios de comunicación

El gobierno del Presidente Chávez ha socavado la libertad de expresión en Venezuela a través de diversas medidas que buscan alterar el control y el contenido de los medios. El capítulo 4 documenta de qué forma el gobierno y sus seguidores en la legislatura han:

- Ampliado el alcance de las “leyes de desacato”, que castigan las expresiones sobre funcionarios del gobierno consideradas irrespetuosas, y endurecido las penas por calumnias e injurias;
- Ampliado la vaga definición de “incitación” y endurecido las sanciones correspondientes, lo cual permite la suspensión arbitraria de canales de TV y radio;
- Restringido el acceso a información pública; y

Abusado del control estatal sobre las frecuencias de radio y televisión para amenazar y discriminar a estaciones con una programación claramente crítica.

En Venezuela aún existe un dinámico debate público, en el cual los medios opositores al gobierno pueden hacer oír sus críticas y aquellos afines a Chávez expresan su defensa del gobierno. Sin embargo, mientras Chávez enfrentaba a casi una totalidad de medios privados hostiles al momento del golpe de 2002, desde entonces ha logrado que la balanza de los medios de comunicación se incline, en forma significativa, a favor del gobierno. Este cambio no se ha producido porque se haya promovido la existencia de medios más plurales, sino porque se actuó contra los medios de comunicación opositores y, al mismo tiempo, se promovieron medios estatales que reflejan únicamente los puntos de vista de los partidarios de Chávez.

Al expandir y endurecer las penas por delitos que penalizan expresiones y por violaciones a las normas sobre regulación de los medios, Chávez y sus partidarios

en la legislatura fortalecieron la capacidad del gobierno de limitar la libertad de expresión y crearon poderosos incentivos para que los opositores se autocensuren. Periodistas que trabajan para medios de la oposición han sido procesados como consecuencia de estas leyes durante los últimos años, lo cual genera presión sobre estos medios para moderar el tono de sus críticas. Si el gobierno, amparándose en estas nuevas disposiciones, decidiera iniciar investigaciones más activamente, se reduciría drásticamente el espacio para el debate político y la libre expresión en Venezuela.

Hay un ámbito en el cual la política gubernamental sobre medios sí ha tenido resultados positivos en la transmisión de radio y televisión a nivel comunitario. El gobierno ha apoyado en forma activa la creación de estaciones de radio y TV comunitarias, cuya transmisión contribuye al pluralismo y a la diversidad de los medios en Venezuela.

Human Rights Watch recomienda que la legislatura venezolana derogue todas las leyes existentes que infringen el derecho internacional sobre libertad de expresión, incluidas las leyes “de desacato”, las leyes que penalizan la difamación de funcionarios públicos e instituciones, y las disposiciones excesivamente amplias sobre “incitación” incluidas en sus normas sobre difusión de radio y televisión. También debería dictar leyes para garantizar efectivamente y sin discriminación el derecho constitucional de acceso a la información. Además, después de las elecciones legislativas de 2010, la Asamblea Nacional debería crear un ente estatal que administre las frecuencias de radio y televisión y haga cumplir las leyes sobre esta materia. Deberían adoptarse las medidas necesarias para que este nuevo ente posea la autonomía institucional que CONATEL tiene en teoría, pero carece en la práctica.

Los sindicatos

El gobierno del Presidente Chávez ha intentado rehacer el movimiento sindical venezolano a través de fórmulas que vulneran principios básicos sobre libertad de asociación. El capítulo 5 documenta de qué forma el gobierno ha:

- Socavado el derecho de los trabajadores de elegir a sus representantes, al ordenar la supervisión y el reconocimiento estatal de elecciones sindicales;

- Denegado a los sindicatos cuyos resultados electorales no fueron aprobados por el estado el derecho de negociar contratos colectivos;
- Debilitado el derecho de los trabajadores de afiliarse libremente al sindicato de su preferencia, al favorecer a los sindicatos alineados con el gobierno; y
- Menoscabado el derecho de huelga de los trabajadores al prohibir huelgas legítimas y tomar represalias masivas contra trabajadores petroleros huelguistas.

El presidente Chávez y sus partidarios han intentado justificar estas acciones como parte de una iniciativa más amplia para “democratizar” al movimiento sindical ante supuestos líderes sindicales corruptos y sin independencia. Sin embargo, despedir a trabajadores por ejercer su derecho de huelga, denegarles su derecho a negociar contratos colectivos y discriminarlos debido a su ideología política no promueve la democracia sindical.

Más aún, uno de los principios fundamentales del derecho internacional laboral dispone que los estados no deben interferir en los asuntos internos de los sindicatos, incluidas las elecciones de sus dirigentes. El objeto de esta prohibición—consagrada en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de los cuales Venezuela es estado parte—es evitar la manipulación política y el control estatal que, a menudo, pueden ser consecuencia de la injerencia estatal en los asuntos sindicales y que infringen el derecho a la libertad sindical de los trabajadores.

Mediante la violación sistemática del derecho de libertad sindical de los trabajadores, el gobierno de Chávez ha perjudicado a los sindicatos existentes y ha favorecido a nuevos sindicatos paralelos que apoyan su agenda política. Por ejemplo, les ha negado a sindicatos existentes el derecho de negociación colectiva hasta que celebren elecciones reconocidas por el estado, las cuales las autoridades electorales demoran e incluso suspenden. Mientras tanto, el gobierno negocia con nuevos sindicatos afines a Chávez, que se encuentran exentos de los requisitos electorales. Ha despedido e incluido en listas negras a miles de trabajadores de la compañía petrolera estatal que participaron en una huelga legítima, y posteriormente ha amenazado con despedir a todos los demás trabajadores que no

apoyaran a Chávez. También ha promovido la creación de organizaciones de trabajadores alternativas que podrían usarse para debilitar la actividad sindical legítima, atentar contra los sindicatos existentes y eludir las leyes laborales del país.

Human Rights Watch recomienda que el gobierno deje de interferir en los asuntos sindicales y de realizar actos de discriminación política contra los trabajadores. En especial, el gobierno debería promover legislación que establezca que el control y el reconocimiento estatal de elecciones sindicales sean estrictamente optativos (a menos que exista una orden judicial) y que elimine la discreción política en la selección de las contrapartes para realizar negociaciones colectivas. También debería abstenerse de aplicar represalias contra los trabajadores que participen en huelgas legítimas así como permitir las huelgas basadas en demandas sobre políticas económicas y sociales, tal como lo exige el derecho internacional. Asimismo, debería modificar la legislación existente y propuesta sobre asociaciones de trabajadores alternativas, a fin de asegurar que éstas no sean usadas para someter a los sindicatos al control estatal, bloquear la actividad sindical legítima o evadir la legislación laboral nacional.

La sociedad civil

El gobierno del Presidente Chávez ha debilitado su propia capacidad para abordar los problemas de derechos humanos de Venezuela, que existen desde hace tiempo, al adoptar una actitud de confrontación agresiva frente a los defensores de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. El capítulo 6 documenta de qué forma el gobierno ha:

- Sometido a los defensores de derechos humanos a investigaciones penales sobre la base de acusaciones infundadas o extremadamente exageradas;
- Intentado desacreditar y perjudicar a las organizaciones de derechos humanos a través de acusaciones infundadas de complicidad en la subversión;
- Intentado excluir a las organizaciones que recibían financiamiento del exterior de la participación en foros internacionales; e
- Impulsado legislación que permitiría la interferencia estatal arbitraria en la búsqueda de fondos y en las operaciones de las organizaciones de derechos humanos.

El presidente Chávez y sus partidarios han intentado justificar estas medidas argumentando que las organizaciones de la sociedad civil perseguían una agenda política partidista que buscaba desestabilizar al país y derrocar al presidente. Sin embargo, si bien es razonable que el gobierno investigue y juzgue las denuncias creíbles de actividad delictiva y que legisle sobre el financiamiento del exterior de las organizaciones de la sociedad civil para promover mayor transparencia, las medidas adoptadas por el gobierno de Chávez han excedido las formas legítimas de rendición de cuentas y reglamentación.

Dada la gravedad de los problemas de derechos fundamentales que enfrenta Venezuela, el gobierno podría beneficiarse enormemente de la experiencia y los aportes de los defensores y las organizaciones de derechos humanos del país para ayudar a desarrollar e implementar las reformas necesarias. Sin embargo, las autoridades han hostigado, intimidado y marginado de las discusiones sobre políticas públicas a los principales defensores de derechos humanos. En una medida excepcional, el gobierno incorporó diversos expertos de la sociedad civil en una comisión para analizar y realizar propuestas para reformar las fuerzas policiales de Venezuela. Lamentablemente, sin embargo, la comisión sobre reforma de la policía es sólo la excepción que confirma la regla sobre el costo que acarrea la postura de confrontación del gobierno frente a la sociedad civil venezolana.

El gobierno de Chávez debería abandonar su postura de confrontación agresiva frente a los defensores de derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil. Como lo demuestra la experiencia sobre la reforma policial, incluso en el medio de una situación política polarizada, es posible lograr un compromiso constructivo que contribuya a encontrar soluciones para los problemas crónicos de derechos humanos que enfrenta el país.

El futuro de la democracia venezolana

Las recomendaciones incluidas en este informe son totalmente consistentes con el objetivo más amplio de la Constitución de 1999—objetivo apoyado públicamente por el gobierno de Chávez—de promover una democracia más inclusiva en Venezuela. De hecho, Human Rights Watch considera que los pasos recomendados

son prerequisites para cualquier intento serio de conseguir este ambicioso y vital propósito.

Los ciudadanos de un país no pueden participar en la política de manera plena y equitativa cuando sus derechos a la libertad de expresión y asociación están en peligro. Asegurar el ejercicio de estos derechos esenciales requiere más que garantías constitucionales y discurso político. Hacen falta instituciones que sean capaces de hacer frente y terminar con prácticas estatales abusivas. Por sobre todo, es necesario un poder judicial independiente, competente y con credibilidad. Asimismo, es crítico que las instituciones no estatales—tales como los medios de comunicación, los sindicatos y la sociedad civil—no sean sujetas a discriminación política ni a represalias por parte del gobierno.

El Presidente Chávez ha buscado activamente proyectarse como un defensor de la democracia, no sólo en Venezuela, sino en toda América Latina. Sin embargo, su presunto compromiso con esta causa es contradictorio con el desprecio, por parte de su gobierno, de garantías institucionales y derechos fundamentales indispensables para la participación democrática. Venezuela no logrará obtener un progreso real y sostenido hacia el fortalecimiento de su democracia—ni tampoco ser un modelo útil para otros países de la región—mientras su gobierno continúe despreciando los principios de derechos humanos establecidos en su propia Constitución.

II. Discriminación política

La discriminación política asola desde hace tiempo a Venezuela. Durante décadas, el clientelismo y los beneficios políticos se dividieron entre los partidos políticos, a expensas de grandes sectores de la sociedad venezolana. Chávez asumió la presidencia, en parte, gracias a la promesa de liberar a Venezuela de sus arraigados patrones de exclusión política. Si bien su gobierno denunció, en su momento, los patrones discriminatorios existentes, posteriormente los sustituyó con sus propias formas de discriminación contra adversarios políticos reales y contra aquellos que son percibidos como tales.

El gobierno de Chávez proclama un compromiso de inclusión política, pero discrimina abiertamente contra quienes no comparten sus puntos de vista. Algunos funcionarios del gobierno han removido del empleo público de carrera a una gran cantidad de detractores, depurado a la compañía petrolera estatal de empleados disidentes, negado a determinados ciudadanos el acceso a programas sociales debido a sus opiniones políticas y acusado a sus críticos de subversivos que merecen un tratamiento discriminatorio. La exclusión y el acoso del gobierno de Chávez a quienes disienten contradicen su bandera del pluralismo democrático.

La discriminación política en el gobierno de Chávez fue más pronunciada luego del referendo revocatorio de 2004 para decidir sobre la continuidad de Chávez como presidente. Los ciudadanos que ejercieron su derecho de convocar a referendo—sobre la base de uno de los nuevos mecanismos de participación que Chávez defendió durante la redacción de la Constitución de 1999—fueron amenazados con sufrir represalias y con ser incluidos en listas negras para impedirles el acceso a empleos y servicios del gobierno. Luego de calificar a la iniciativa del referendo como un acto “contra la patria”, Chávez ordenó a las autoridades electorales que le proporcionaran al diputado Luis Tascón una lista con todos los nombres de quienes habían firmado la petición de referendo, que se hizo pública a través de Internet. La “lista Tascón”, así como una lista aún más detallada de las afiliaciones políticas de todos los venezolanos llamada el “programa Maisanta”, fueron usadas para discriminar políticamente a opositores al gobierno.

En un conocido caso de 2004, una institución bancaria del gobierno usó las listas para compilar los perfiles políticos de sus empleados y luego despidió a más de 80 personas que se consideraba eran parte de la oposición política. En un caso similar que ocurrió poco después del referendo, funcionarios del gobierno se negaron a renovar un contrato con una cooperativa que fabricaba uniformes escolares, debido a que los miembros de la cooperativa habían aparecido en la lista Tascón y, por lo tanto, no “merecían” los beneficios del programa.

La discriminación política ha sido respaldada y practicada abiertamente en la industria del petróleo, que es una de las fuentes de empleo más importantes del país, así como el pilar de la economía nacional. Después de una huelga de dos meses, en diciembre de 2002 el gobierno despidió a casi la mitad de los trabajadores de la compañía petrolera del estado, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), y creó listas negras de los empleados despedidos para impedirles el acceso a futuros empleos en el sector petrolero. Un mes antes de las elecciones presidenciales de 2006, el ministro de energía (quien también es el presidente de PDVSA) se jactaron de que la compañía había “saca[do] de esta empresa [petrolera a] 19,500 enemigos de este país” y que estaban dispuestos a seguir haciéndolo. En esa oportunidad, también les dijeron a los empleados de PDVSA que “es necesario” que quien estuviera en desacuerdo con el gobierno “le ceda su puesto a un bolivariano”. Si bien el ministro emitió un memorándum casi un año después en el cual prohibía la discriminación política, existen evidencias convincentes de que la mentalidad discriminatoria que reflejaban sus comentarios iniciales también se plasmó en las políticas sobre empleo de algunas divisiones de PDVSA.

La discriminación política ha sido una característica recurrente de las políticas y acciones de gobierno en diversas áreas. Los capítulos posteriores de este informe muestran cómo la discriminación ha afectado a los medios de comunicación, a los sindicatos y a la sociedad civil. El gobierno ha amenazado a los periodistas y a los medios de comunicación de la oposición con acciones penales y con la revocación de sus licencias de transmisión. Ha favorecido y ayudado a la creación de nuevos sindicatos alineados con el gobierno y, al mismo tiempo, se ha negado a negociar contratos colectivos con los sindicatos asociados con la oposición. Además, ha

hostigado a destacados defensores de derechos humanos y a ONGs críticas del gobierno.

Los funcionarios de gobierno han intentado defender los actos de discriminación política manifestando que son necesarios, ya sea para frenar un supuesto intento de la oposición política de derrocar al gobierno o para establecer un gobierno capaz de llevar adelante un proyecto “revolucionario”. Un ministro de gobierno denominó a la iniciativa del referendo revocatorio de 2004 un acto de “terrorismo” e instó a que se despidiera a quienes no estuvieran “comprometidos con el proceso revolucionario”. Otros funcionarios alegaron que una gran cantidad de empleados públicos ocupaban cargos de libre nombramiento y remoción y debían ser despedidos por haber firmado las peticiones para convocar al referendo.

Chávez mismo ha enviado mensajes contradictorios sobre la discriminación política. En algunas oportunidades, ha reconocido que la discriminación es un problema y se ha manifestado en contra de ella. Por ejemplo, ordenó a los empleadores “enterrar” la lista Tascón debido a denuncias que recibió sobre discriminación en el empleo (aunque esperó un año después de implementada la lista para hacerlo). También promovió una reforma constitucional para prohibir explícitamente la discriminación por orientación política.

Otras veces, sin embargo, Chávez ha defendido abiertamente la discriminación política contra quienes se oponen a la “revolución”. Por ejemplo, después de que su ministro de energía manifestó a los trabajadores de PDVSA que debían renunciar a sus trabajos si no apoyaban a Chávez, defendió en público este mensaje discriminatorio e instó a todos los trabajadores petroleros que no estuvieran comprometidos con la “revolución” a renunciar sus trabajos e “[irse] a Miami”. Estas expresiones de intolerancia política han servido para fortalecer el trato discriminatorio que aplican sus partidarios.

La discriminación política según el derecho internacional

El derecho internacional prohíbe discriminar a las personas por ejercer sus derechos democráticos. De acuerdo con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los estados deben respetar y garantizar los derechos

reconocidos en el pacto “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, *opinión política o de otra índole*, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (el énfasis es nuestro).¹ Si bien la atención de la comunidad internacional se ha centrado en la discriminación por motivo de raza y género, el PIDCP no hace ningún tipo de distinción, en términos de gravedad, entre estas diferentes formas de discriminación.

El derecho internacional prohíbe, específicamente, la discriminación en el empleo en el sector público. El artículo 25 (c) del PIDCP expresa que “[t]odos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades [...] tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. En su observación general sobre este artículo, el Comité de Derechos Humanos señaló que para asegurar el acceso igualitario, “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos”.² Los gobiernos que prohíben el ingreso de oponentes o que despiden a quienes ya están ocupando cargos en el gobierno solamente debido a sus opiniones políticas incumplirían sus obligaciones en virtud de estos artículos 2 y 25.

El Comité de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que “el principio de acceso a la función pública en condiciones de igualdad implica que el Estado debe velar por que no se haga ninguna discriminación. Este principio se aplica con mayor razón, a las personas que ocupan cargos en la función pública y, más aún, a las que han sido objeto de destitución”.³

¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Res. A.G. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Sup. (No. 16) en 52, Doc. de la ONU A/6316, 999 U.N.T.S. 171, 16 de diciembre de 1966, art. 22(1), ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

² Comité de Derechos Humanos, Observación General 25 (57), Observaciones generales en virtud del artículo 40, párr. 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por el Comité en su Asamblea 1510, Doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), párr. 23.

³ Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 933/2000, “En el caso *Adrien Mundy Busyo, Thomas Osthudí Wongodi, René Sibú Matubuka y otros v. República Democrática del Congo*,” 31 de julio de 2003, párr. 5.2.

El derecho internacional laboral, en especial, el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también prohíben la discriminación en el acceso a empleos y en los términos y condiciones de empleo por motivos de opinión política.⁴

Suele aceptarse que los gobiernos pueden aplicar criterios políticos al reclutar a las personas que tomarán decisiones en los niveles más altos de la administración pública, y la mayoría de los gobiernos lo hacen. Sin embargo, estas designaciones políticas deben estar claramente definidas y ser de naturaleza limitada para evitar abusos. Es diferente cuando los empleados públicos de carrera son contratados o destituidos sin fundamento y únicamente debido a sus supuestos puntos de vista políticos, ya sea que la discriminación se produzca mediante la ley o de manera informal.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por la discriminación política existente en Venezuela. En su informe de 2005 ha sostenido que:

La Comisión encuentra que la utilización del despido laboral y la obstrucción a beneficios sociales, entre otros, para castigar a aquellas personas que manifiestan su disenso con la administración, comportan acciones violatorias a los derechos humanos y deberían ser objeto de censura generalizada como ocurre con otras violaciones más directas que son sujetas a investigaciones.⁵

La discriminación política según el derecho venezolano

Venezuela otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos; por lo tanto, las leyes internas no pueden violar las prohibiciones internacionales mencionadas previamente en materia de

⁴ Convención No. 111 de la OIT relativa a la discriminación en materia de empleo y ocupación, 1958, 362 U.N.T.S. 31, 15 de junio de 1960, ratificada por Venezuela el 6 de marzo de 1971.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5, 27 de febrero de 2006, Capítulo IV: Venezuela, párr. 331.

discriminación política. Además, la Constitución de 1999 prohíbe expresamente la “discriminación por razones de política” en el empleo.⁶ Por último, y más ampliamente, prohíbe “discriminaciones...que...tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona”.⁷ Dado que las acciones discriminatorias basadas en las opiniones políticas suelen operar en desmedro de otros derechos, esta prohibición más amplia puede interpretarse en el sentido de que brinda protecciones generales contra la discriminación política.⁸

El clientelismo y la discriminación política antes de Chávez

La discriminación política no es nueva en Venezuela. Durante, por lo menos, 30 años antes de la elección de Chávez, la lealtad política era el pasaporte para ocupar cargos en el sector público y para la distribución de contratos y servicios del gobierno. El clientelismo—brindar beneficios, empleos y servicios a quienes estaban relacionados con el partido, a cambio de lealtad política—fue una característica dominante del acuerdo de división de poder celebrado entre los partidos políticos, denominado Pacto de Punto Fijo.⁹

El Pacto de Punto Fijo se basó en un sistema de acomodo político y una división de los puestos de trabajo, contratos y beneficios estatales entre los dos partidos políticos dominantes.¹⁰ Como Human Rights Watch observó en un informe publicado en 1993, “los trabajos en el sector público eran asignados de manera discriminatoria

⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 89(5).

⁷ *Ibíd.*, art. 21(1).

⁸ Si bien puede interpretarse que la constitución brinda protecciones generales contra la discriminación, muchas personas aceptaron de buen grado la propuesta de Chávez de reformar la constitución para prohibir explícitamente la discriminación basada en la orientación política en diciembre de 2007. Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República Hugo Chávez, 2007, art. 18, http://www.cne.gov.ve/elecciones/referendo_constitucional2007/documentos/Proyecto_Reforma_final.pdf (consultado el 22 de julio de 2008).

⁹ El Pacto de Punto Fijo, suscrito en 1958, era un acuerdo de participación equitativa entre los dos partidos dominantes, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). El sistema bipartidista se caracterizó por décadas de estabilidad democrática, pero privó a muchos venezolanos de una participación política efectiva.

¹⁰ Terry Karl, “Petroleum and Political Pacts: the Transition to Democracy in Venezuela” [Petróleo y pactos políticos: La transición hacia la democracia en Venezuela], *Latin American Research Review*, enero de 1987, p. 83.

a través de los partidos políticos, y eso era un importante elemento en la corriente de clientelismo que descendía desde las autoridades de cada partido hasta sus bases y se extendía por todo el país”.¹¹

Quienes se vieron más perjudicados por el acuerdo político fueron los millones de venezolanos de los sectores más pobres que se encontraban fuera del sector público de la economía. Muchos de estos votantes apoyaron a Chávez en 1998, en parte con la esperanza de poner fin a la corrupción y exclusión de la era de Punto Fijo.¹²

La elección de Chávez en gran medida desplazó al antiguo sistema de clientelismo, que terminó con la dominación de los dos principales partidos políticos. Empezando en 2003, el gobierno de Chávez lanzó una serie de “misiones” para prestar servicios sociales directamente a los sectores más pobres, evitando a las instituciones estatales existentes, que habían sido criticadas por brindar asistencia sobre la base de criterios políticos. Sin embargo, si bien el gobierno de Chávez reemplazó el antiguo sistema que discriminaba en el otorgamiento de puestos de trabajo y servicios públicos, ha seguido discriminando a través de nuevas formas de exclusión basadas en la lealtad política.

Listas negras: La “Lista Tascón” y el “Programa Maisanta”

Dos listas han sido instrumentos clave para la discriminación política durante el gobierno de Chávez: la “lista Tascón” y el “programa Maisanta”. Si bien, aparentemente, fueron diseñadas con fines electorales legítimos, varios funcionarios de gobierno de alto rango alentaron el uso de las listas, o amenazaron

¹¹ Americas Watch (actualmente, Human Rights Watch/Americas), *Human Rights in Venezuela* (Derechos humanos en Venezuela) (Nueva York: Human Rights Watch, 1993), p. 3.

¹² Una serie de factores puede servir para explicar el interés de los votantes venezolanos, y de los pobres en particular, en Chávez en 1998. Estos incluyen su carisma y sus promesas políticas de transformar el sistema político. José Vicente Carrasquero and Friedrich Welsch, “Opinión pública y cultura política en Venezuela: la consolidación del chavismo,” en Friedrich Welsch (ed.), *Opinión pública y elecciones en América* (Caracas: International Political Association, 2000). En particular, las encuestas de opinión pública demuestran que Chávez pudo ganar votos de los venezolanos que apoyaban la democracia pero estaban muy disatisfechos con los funcionarios públicos y las prácticas existentes. Damarys Canache, “From Bullets to Ballots: The Emergence of Popular Support for Hugo Chávez [De las balas a las urnas: La emergencia del apoyo popular a Hugo Chávez]” *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 1 (primavera de 2002), pp. 69-90.

con usarlas, para aplicar represalias contra aquellos identificados como opositores al gobierno. Luego del polémico referendo de 2004 para revocar el mandato presidencial de Chávez,¹³ se informó que algunos funcionarios del gobierno crearon una lista negra que incluía a quienes solicitaban la remoción de Chávez, con el objeto de impedirles el acceso a empleos estatales, o a contratos o servicios del gobierno.¹⁴

Chávez alentó que se considerara a quienes habían firmado la petición de referendo revocatorio de su mandato “responsables” de su decisión, aunque no llegó al punto de respaldar la discriminación política. En octubre de 2003, Chávez insinuó que quizás podría usarse la petición en el futuro: “Los que firman contra Chávez, en verdad no están firmando contra Chávez. Estarán firmando contra la patria ... Quedará registrado para la Historia, porque [el CNE] va a tener que poner su nombre, su apellido, su firma, su número de cédula y su huella digital”.¹⁵

¹³ En 2002, la oposición comenzó a organizar un referendo nacional para que los venezolanos votaran si Chávez debía seguir siendo presidente, y para hacerlo invocaron uno de los nuevos mecanismos de participación incluidos en la Constitución de 1999. El primer intento para recolectar las firmas necesarias fue para realizar un referendo “consultativo” no vinculante sobre si Chávez debía continuar en la presidencia. Se organizó una votación para febrero de 2003 pero fue suspendida indefinidamente por el Tribunal Supremo de Justicia. La oposición luego organizó un segundo intento para juntar firmas, esta vez para un referendo revocatorio que obligaría a Chávez a renunciar. En septiembre de 2003, el CNE declaró que el pedido era inadmisibles argumentando, entre otras objeciones técnicas, que las firmas fueron recolectadas antes de que Chávez cumpliera la mitad de su presidencia. Se organizó un tercer intento para recolectar firmas pero el CNE declaró en febrero de 2004 que el número de firmas válidas no cumplía con los requisitos constitucionales y que aquellas firmas que no eran consideradas válidas debían ser confirmadas en otro evento público. El anuncio provocó protestas de la oposición que se transformaron en violentas. Un grupo de ONGs luego apeló la decisión del CNE ante el Tribunal Supremo de Justicia, cuya Sala Electoral sostuvo que las firmas eran válidas y el referendo debía realizarse. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia anuló la decisión, obligando a la oposición a realizar una nueva colecta de firmas para obtener la cantidad necesaria para llevar a cabo el referendo revocatorio. (Estas decisiones del Tribunal Supremo se analizan en mayor detalle en el capítulo 3). Finalmente, la oposición obtuvo el número necesario de firmas y el referendo se llevó a cabo en agosto de 2004. Una amplia mayoría de venezolanos votaron a favor de la continuidad de Chávez como presidente, y los resultados fueron confirmados por las autoridades electorales y observadores internacionales.

¹⁴ El sindicato de trabajadores del sector público (Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos, FEDEUNEP) documentó 200 despidos, 400 empleados sometidos a tácticas de presión y 180 transferencias, supuestamente por motivaciones políticas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5, 27 de febrero de 2005, Capítulo IV: Venezuela, párr. 327; “Denuncian lista discriminatoria en organismos públicos”, *El Universal*, 8 de agosto de 2005; PROVEA, “Aumentan denuncias por despidos en la administración pública por motivaciones políticas”, *Boletín Informativo* 142, 6-19 de agosto de 2004, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2004/coyuntura_142.htm (consultado el 30 de junio de 2008); Ana Julia Jatar, *Apartheid del siglo XXI: La informática, al servicio de la discriminación política en Venezuela* (Caracas: Súmate, 2006).

¹⁵ Giuliana Chiappe, “42 organismos públicos incurrieron en discriminación”, *El Universal*, 11 de noviembre de 2006, http://politica.eluniversal.com/2006/11/11/pol_art_65474.shtml (consultado el 28 de junio de 2008); Maria Lilibeth Da Corte,

En enero de 2004, Chávez le escribió al entonces presidente del CNE, Francisco Carrasquero, para informarle que había autorizado a su jefe de campaña, el diputado Luis Tascón, a obtener copias de las planillas con más de tres millones de firmas de quienes respaldaron ante el CNE la petición del referendo revocatorio.¹⁶ Chávez anunció por televisión que tenía la intención de usar la lista para demostrar que incluía firmas falsas.¹⁷ Una vez obtenidas las planillas electorales, Tascón publicó la lista de nombres en su sitio web para que cualquier persona pudiera consultar la “lista Tascón”, con el supuesto fin de verificar su firma.¹⁸

La creación de una lista de quienes firmaron la petición de referendo revocatorio no era una decisión objetable en sí misma. Al respaldar la convocatoria a referendo, los ciudadanos no estaban votando en elecciones, ni siquiera expresando una preferencia política. La petición de un referendo revocatorio era una cuestión pública, con lo cual la publicación de las firmas podía aumentar la transparencia del proceso. Lo inadmisibles era el uso de la lista para discriminar a quienes hubieran firmado.

Varios funcionarios públicos de alto rango amenazaron explícitamente con tomar represalias contra los firmantes. En una importante expresión de apoyo a la discriminación política, el entonces ministro de salud, Roger Capella, comentó a periodistas en marzo de 2004 que los trabajadores de la salud y los médicos que habían firmado el referendo revocatorio serían despedidos porque firmar la petición

“La oposición tiene la derrota pintada en la frente”, *El Universal*, 18 de octubre de 2003, http://www.eluniversal.com/2003/10/18/pol_art_18106D.shtml (consultado el 13 de junio de 2008).

¹⁶ Carta del presidente Hugo Chávez Frías a Francisco Carrasquero, presidente del CNE, 30 de enero de 2004. Chávez anunció luego por televisión que había solicitado las firmas. Transcripción de *Aló Presidente*, No. 180, 1 de febrero de 2004, http://www.gobiernoenlinea.ve/misc-view/sharedfiles/Alo_Presidente_180.pdf (consultado el 23 de junio de 2008).

¹⁷ El 15 de febrero de 2004, Hugo Chávez manifestó en una transmisión en vivo por VTV: “[...] la lista de todas estas cosas, sobre todo los números de cédula de quienes supuestamente firmaron. Yo llamo al pueblo venezolano a revisar y que salgan los rostros. ¡Ahí está! www.luistascon.com. ¡Métanse allí!” Video de transmisión por VTV, Ciudadanía Activa, *La Lista: Un Pueblo Bajo Sospecha*, <http://video.google.com/videoplay?docid=-8187459075291793700> (consultado el 14 de junio de 2008).

¹⁸ Taynem Hernández, “MVR asegura que 72 dirigentes opositores no firmaron solicitud”, *El Universal*, 15 de enero de 2003.

era “un acto de terrorismo”.¹⁹ Capella agregó que “los únicos médicos que prestarían servicios en las instituciones hospitalarias del país serían galenos camaradas comprometidos con el proceso revolucionario”.²⁰ Al día siguiente, Capella rectificó sus comentarios y manifestó que tenían “una connotación personal” y que la discriminación por motivaciones políticas era inconstitucional.²¹ Sin embargo, dado que Capella realizó sus manifestaciones iniciales en un foro público, en calidad de funcionario de gobierno, no sería sencillo retractarse ni hacer que se olvidaran fácilmente.²²

En otro ejemplo de presión política sobre los empleados del sector público, el entonces presidente de PDVSA, Alí Rodríguez, advirtió de posibles despidos en la compañía petrolera por haber firmado la petición de referendo, y manifestó que “no causaría extrañeza” si los trabajadores que firmaron la petición de convocatoria fueran despedidos de sus empleos.²³ Algunos empleados de PDVSA denunciaron más tarde a la prensa que habían sido despedidos y que, cuando preguntaron el motivo, se les dijo que era porque habían firmado la petición de referendo.²⁴

¹⁹ Yolanda Ojeda Reyes, “Firmar contra Chávez es un acto de terrorismo”, *El Universal*, 21 de marzo de 2004, http://www.eluniversal.com/2004/03/21/pol_art_21108A.shtml (consultado el 4 de junio de 2008).

²⁰ *Ibíd.*

²¹ “Ministro de Salud niega despidos por razones políticas”, *Radio Nacional de Venezuela/Venpress*, 22 de marzo de 2004, <http://www.aporrea.org/actualidad/n15077.html> (consultado el 4 de junio de 2008); Marielba Nuñez y Leidys Asuaje, “Capella; fue un error decir que se despedirá a médicos por firmar”, *El Nacional*, 23 de marzo de 2004.

²² Es posible que las palabras de Capella no hayan sido simples amenazas, dado que ya habían aparecido en la prensa denuncias de despidos de médicos y trabajadores de la salud por motivaciones políticas. Eva Riera, “Médicos en Falcón denuncian represalias por participar en El Reafirmazo”, *El Nacional*, 27 de marzo de 2004; Nadia Pérez, “Podrían llegar a 35 los médicos despedidos del Pérez de León”, *El Nacional*, 20 de marzo de 2004.

²³ “Empleados de Pdvsa que firmaron referéndum revocatorio podrían ser despedidos: Ali Rodríguez admite que puede despedir a firmantes”, *El Nacional*, 13 de marzo de 2004; “Rodríguez Araque admite factibilidad de despidos de firmantes”, *El Universal*, 12 de marzo de 2004.

²⁴ Por ejemplo, Henry Omar Arteaga, gerente de Petroquímica de Venezuela (Pequiven) con más de 20 años de antigüedad, fue despedido en marzo de 2004. Manifestó que un supervisor le había dicho que el motivo era su participación en el referendo y que la decisión provenía de los directores de la empresa y, posiblemente, de su presidente. En marzo de 2007, un tribunal laboral ordenó a Pequiven indemnizar a Arteaga. La empresa no objetó que su despido hubiera sido injustificado, pero tampoco expresó que se hubiera producido por motivaciones políticas. Ana Julia Jatar, *Apartheid del siglo XXI: La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*, (Caracas: Súmate, 2006), p. 59; Tribunal Quinto de Primera Instancia, Estado de Carabobo, Zurima Escorihuela Paz, 30 de marzo de 2007, <http://carabobo.tsj.gov.ve/decisiones/2007/marzo/1574-30-GH21S2004000062-PJ0042007000018.html> (consultado el 12 de junio de 2008).

Más de un año después de haber ordenado la creación de la lista Tascón, Chávez mismo reconoció los objetivos discriminatorios para los cuales se había usado la lista. En abril de 2005, luego de ganar el referendo, Chávez, por la televisión pública, llamó a los empleadores a archivar y “enterrar” la lista:

Fue un momento que ya quedó atrás. Si alguno de nosotros para tomar una decisión personal con alguien va a buscar la lista, lo que está es trayendo situaciones pasadas al presente y contribuyendo a recrearlas [...] la famosa lista seguramente cumplió un papel importante en un momento determinado, pero eso pasó.

Vamos a llamar a todo el país a tender puentes. Digo esto porque por allí me han llegado algunas cartas, y de tantos papeles que me llegan, que me hacen pensar que todavía en algunos espacios tienen la lista de Tascón en la mesa para determinar si alguien va a trabajar o no va a trabajar. ¡Entiérrese la lista de Luis Tascón!”²⁵

Chávez muy probablemente conocía en 2004 las denuncias que algunas oficinas de gobierno estaban usando la lista Tascón para despedir trabajadores y bloquear solicitudes de trabajo. De hecho, de acuerdo con la estación de radio estatal, Tascón dijo en abril de 2004 que había hablado con Chávez personalmente sobre casos de discriminación tanto por parte de empleadores privados contrarios a Chávez como de instituciones de gobierno, e instó a Chávez a detener el constante uso abusivo de la lista.²⁶ Sin embargo, a Chávez le tomó más de un año desde su primera orden para que se confeccionara la lista—y durante ese tiempo, como se indicó con anterioridad, varios funcionarios de gobierno de alto rango respaldaron el uso de la discriminación política—para ordenar claramente que la información no se usara con fines discriminatorios.

²⁵ “Presidente Chávez ordena ‘enterrar’ lista de firmantes del revocatorio”, *Radio Nacional de Venezuela*, 16 de abril de 2005, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=1610> (consultado el 14 de junio de 2008); María Lilibeth da Corte, “Chávez exigió enterrar ‘la famosa lista’ del diputado Luis Tascón”, *El Universal*, 16 de abril de 2005, http://www.eluniversal.com/2005/04/16/pol_art_16186B2.shtml (consultado el 14 de junio de 2008).

²⁶ “Diputado Tascón: yo saqué la lista de mi página web desde 2004”, *Radio Nacional de Venezuela/MINCI*, 16 de abril de 2004, <http://rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=16116> (consultado el 30 de junio de 2008).

Luego de las declaraciones de Chávez, el Ministerio Público abrió una investigación en abril de 2005 para determinar si los empleadores privados o las instituciones públicas utilizaban la lista Tascón para discriminar a quienes firmaron la petición de referendo revocatorio.²⁷ Sin embargo, no tenemos conocimiento de que haya producido ninguna condena.

Además, el llamado de Chávez a “enterrar” la lista Tascón no puso fin a la discriminación política. Si bien el anuncio fue considerado positivo, algunos partidarios respondieron creando herramientas de discriminación más sofisticadas. Durante las elecciones legislativas de 2005, los partidarios de Chávez diseñaron una base de datos conocida como el programa Maisanta.²⁸ A diferencia de la lista Tascón, que contenía solo los nombres de quienes habían firmado la petición de referendo revocatorio, el programa Maisanta contenía información detallada sobre todos los votantes registrados, un total de más de 12 millones de ciudadanos. Informaba al usuario si los votantes habían firmado la petición de referendo revocatorio en contra de Chávez, si se habían abstenido de votar en elecciones anteriores, si habían participado en misiones del gobierno, y si habían firmado la contra-petición de referendo revocatorio contra legisladores de la oposición.²⁹

Los diseñadores del programa Maisanta justificaron su creación argumentando que se trataba de una iniciativa para democratizar el acceso a la información.³⁰ La base de datos podía, en realidad, ser útil para las campañas electorales. Sin embargo, como la lista Tascón, el software de Maisanta fue utilizado con fines que excedieron lo meramente electoral.

²⁷ “Ministerio Público inició averiguación sobre uso de listados por solicitud de referendos en 2004”, comunicado de prensa del Ministerio Público, 27 de abril de 2005, <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2005/prensa2704.htm> (consultado el 24 de julio de 2008).

²⁸ “Denuncian existencia de lista más sofisticada de oposición”, *El Nacional*, 24 de agosto de 2005.

²⁹ “Programa Maisanta”, http://www.megaresistencia.com/portada/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=1 (consultado el 30 de junio de 2008).

³⁰ Aleksander Boyd, “Lista de Tascón: Maisanta software explained” [Lista de Tascón: explicación del software de Maisanta], publicado en *vcrisis.com*, 15 de septiembre de 2005, <http://www.vcrisis.com/index.php?content=pr/200512061532> (consultado el 16 de junio de 2008).

En 2004 y 2005 se presentaron cientos de denuncias sobre que funcionarios del gobierno de diferentes poderes de la administración pública estaban usando la lista Tascón, el programa Maisanta, o ambos, para despedir y seleccionar candidatos a puestos de trabajo y para determinar el acceso a programas del gobierno.³¹ Incluso Tascón reconoció que había casos de “gente a la que no le daban los documentos, que le retardaban los trámites, que le negaban la posibilidad de trabajar” por haber firmado la petición de referendo.³²

La gran mayoría de las denuncias de discriminación política fueron realizadas por miembros de la oposición contra ministros y agencias del gobierno, de acuerdo con PROVEA, una ONG de derechos humanos no partidaria venezolana.³³ Sin embargo, también hubo denuncias de discriminación política contra partidarios de Chávez en niveles más bajos de la administración pública, en los gobiernos estatales y municipales, y en el sector privado.³⁴

En la mayoría de los casos, fue imposible probar que hubiera existido discriminación política—salvo raras excepciones, no se informaba a los ciudadanos los motivos por los cuales se tomaban las medidas—, si bien a muchas personas se les decía informalmente que perdían sus trabajos, contratos o servicios por haber firmado la petición de referendo. Por ejemplo, en un caso denunciado a Human Rights Watch,

³¹ PROVEA, “La causa continúa vigente para personas despedidas por razones políticas”, *Boletín Electrónico* No. 154, 7-21 de abril, 2005, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2005/coyuntura_154.htm (consultado el 30 de junio de 2008); PROVEA, “Aumentan denuncias por despedidos en la administración pública por motivaciones políticas”, *Boletín Informativo* No. 142, 6-19 de agosto, 2004, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2004/coyuntura_142.htm (consultado el 30 de junio de 2008); Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional, “Informe sobre la Discriminación Política en Venezuela (2003-2007), Estudio de Casos”, <http://www.controlciudadano.org/publicaciones/informe/> (consultado el 6 de julio de 2008); Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Capítulo IV: Venezuela; “Denuncian lista discriminatoria en organismos públicos”, *El Universal*, 8 de agosto de 2005; Jatar, *Apartheid del siglo XXI*.

³² PROVEA, “La causa continúa vigente para personas despedidas por razones políticas”.

³³ PROVEA, “Derechos laborales”, *Informe Anual 2004-2005*, http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/2004_05/index.htm (consultado el 21 de julio de 2008), p. 13; Carlos Chirinos entrevista con Marino Alvarado, director de PROVEA, “Venezuela: Discriminación política”, *BBC Mundo*, 22 de mayo de 2004, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3737000/3737897.stm (consultado el 21 de julio de 2008).

³⁴ Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo recibió 57 denuncias de discriminación política en 2004, 16 de las cuales provinieron del sector privado y 15 del sector público. *Ibíd.*

se le negaron a una mujer de 98 años las medicinas que desde hacía tiempo recibía de una agencia de desarrollo estatal debido a que había firmado la petición de referendo, según le dijo a su familia el secretario del programa.³⁵

Human Rights Watch documentó varios casos representativos, que se detallan más adelante, en los cuales los funcionarios de gobierno empleaban la lista Tascón o el programa Maisanta para adoptar medidas discriminatorias en contra de determinadas personas.

Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE)

Entre los casos de supuestos despidos por motivaciones políticas, uno de los más resonantes fue el despido de más de 80 empleados públicos de una institución bancaria del gobierno, el Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), en 2004.³⁶ Todos los empleados despedidos supuestamente habían sido incluidos como miembros de la oposición política en una lista, basada en parte sobre la base de la lista Tascón, que circuló dentro de la institución.³⁷ Si bien los trabajadores fueron despedidos sin ningún tipo de explicación, el presidente de la institución manifestó abiertamente que los empleados estaban siendo despedidos para dar lugar a quienes “se acopl[aran] al proyecto de gobierno”.³⁸

Según ex empleados, en mayo de 2004 un grupo de empleados de FOGADE que pertenecían a un Círculo Bolivariano—una especie de agrupación de base apoyada y financiada por el gobierno—, junto con un funcionario de alto nivel del departamento de recursos humanos, crearon e hicieron circular una lista con las

³⁵ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Pedro Elías Carrasco, sobrino de Juana Bautista, Caracas, 18 de enero de 2008.

³⁶ FOGADE es un instituto adscrito al Ministerio de Finanzas, con la función, entre otras, de garantizar los depósitos bancarios realizados por la población, FOGADE, www.fogade.gov.ve/ (consultado el 27 de junio de 2008). Varios informes de la prensa reflejaron los despidos: Miguel Angel Santos, “FOGADE: Crónica de un colapso anunciado”, *El Universal*, 21 de junio de 2004; Oscar Medina, “Purga Laboral”, *El Universal*, 4 de agosto de 2004.

³⁷ Medina, “Purga Laboral”, *El Universal*.

³⁸ “Despedidos ilegales impactan las cuentas de FOGADE”, *El Universal*, 23 de febrero de 2008, http://www.eluniversal.com/2008/02/23/eco_art_despidos-ilegales-im_726634.shtml (consultado el 26 de mayo de 2008).

afiliaciones políticas de los más de 500 empleados de FOGADE.³⁹ Junto a cada nombre se escribía a mano un número que indicaba el perfil político del empleado, sobre la base de cuáles eran percibidas como sus inclinaciones políticas (desde “1” para chavistas militantes a “6” para “oposición política radical”), y una inicial que indicaba si el empleado había firmado la petición de referendo revocatorio, sobre la base de la lista Tascón.

El presidente de FOGADE, Jesús Caldera Infante, aparentemente, respaldó el uso de la lista para depurar a la organización de opositores al gobierno, manifestando en una entrevista por televisión que “La revolución tocó el alma y la esencia de FOGADE, y nosotros...vamos a propiciar los cambios que sean necesarios”.⁴⁰ En junio de 2004, Caldera Infante anunció por televisión que numerosos empleados, muchos de los cuales “contaban con hasta 19 años en el organismo” habían sido despedidos porque “venían arrastrando una cultura no cónsona con el proyecto que está contemplado [por la Constitución] para el desarrollo socioeconómico” y que serían reemplazados por funcionarios que “se acopl[aran] al proyecto de gobierno”.⁴¹ A agosto de 2004, habían perdido sus trabajos 80 miembros del personal de FOGADE⁴² y, de acuerdo con ex empleados, todos ellos habían sido clasificados como opositores al gobierno en la lista.⁴³

³⁹ “Situation of employees and workers at FOGADE as of March 30, 2004” [Situación de empleados y trabajadores de FOGADE al 30 de marzo de 2004], en los registros de Human Rights Watch; “FOGADE, otra lista para investigar: Aquí tienes pruebas, Isaías”, *Tal Cual*, 2 de mayo de 2005. Pérez manifestó que la lista fue creada por un Círculo Bolivariano dentro de la organización (Círculo Bolivariano José Félix Ribas), con la ayuda del entonces director de recursos humanos, Tulio Monsalve. Entrevista de Human Rights Watch con Yadira Pérez, secretaria de FOGADE (1993-2004), Caracas, 22 de septiembre de 2007. Otra empleada, Glenda Fermín, realizó manifestaciones similares a la prensa, en el sentido de que la lista provino del departamento de personal y de un Círculo Bolivariano. Medina, “Purga Laboral”, *El Universal*.

⁴⁰ “FOGADE transfiere 320 inmuebles a misión Vuelvan Caras”, Radio Nacional de Venezuela, 17 de mayo de 2004, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=5499> (consultado el 14 de junio de 2008). [“En Fogade operará un cambio y una transformación profunda... La revolución tocó el alma y la esencia de FOGADE, y nosotros en el marco de la ley, en el marco de la Constitución, vamos a propiciar los cambios que sean necesarios.”]

⁴¹ “Despedidos ilegales impactan las cuentas de FOGADE”, *El Universal*.

⁴² Medina, “Purga Laboral”, *El Universal*; También se comentó a Human Rights Watch que, para fines de ese mes, la cantidad de trabajadores de FOGADE despedidos ascendía a 140. Entrevista de Human Rights Watch con Antonio Suárez, presidente de FEDEUNEP, Caracas, 13 de septiembre de 2007.

⁴³ Entrevista de Human Rights Watch con Yadira Pérez, FOGADE, 22 de septiembre de 2007; Testimonio de Glenda Fermín en Medina, “Purga laboral”, *El Universal*.

Entre los empleados despedidos se encontraba Yadira Pérez, una secretaria que había trabajado para FOGADE durante 11 años hasta que fue despedida en junio de 2004. Pérez había firmado la petición de referendo revocatorio. Pérez le dijo a Human Rights Watch que su aviso de despido indicaba que su puesto era considerado un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo cual FOGADE podía despedirla sin justificación.⁴⁴ Sin embargo, Pérez era considerada desde hacía tiempo una empleada pública de carrera y decidió llevar su caso ante los tribunales.

FOGADE alegó que los despidos estaban autorizados desde el punto de vista legal, ya que todos los empleados ocupaban cargos de libre nombramiento y remoción de los cuales podían ser despedidos sin justificación, e incluso por motivaciones políticas. Un decreto administrativo del presidente de FOGADE, poco antes de los despidos, estableció que todos los empleos en el banco tenían cargos de libre nombramiento y remoción, dado que manejaban información confidencial.⁴⁵ Se trata de “cargos de libre remoción y los hemos removido”, explicó Caldera Infante.⁴⁶

El tribunal determinaría finalmente que los empleados de FOGADE eran empleados públicos y que la providencia administrativa violaba las disposiciones constitucionales que protegían a los empleados públicos de ser despedidos por motivaciones políticas o en forma arbitraria. El tribunal ordenó la reincorporación de Pérez y de varios otros empleados de FOGADE.⁴⁷

⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Yadira Pérez, 22 de septiembre de 2007.

⁴⁵ Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, *Gaceta Oficial*, No. 5.555, 13 de noviembre de 2001, <http://www.leyesvenezolanas.com/lgbif.htm> (consultado el 18 de mayo de 2008), art. 298, establece que los empleados de FOGADE tendrán el carácter de funcionarios públicos. En un memorándum, Caldera Infante sostuvo que FOGADE era garante de la estabilidad y seguridad del sistema financiero, y que todo su trabajo era confidencial. De acuerdo con un decreto administrativo que modificó la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, Caldera sostuvo que el personal podía ser contratado y despedido a discreción de su presidente. Este memorándum y acto administrativo se adjuntó como preámbulo de las cartas de despido que el personal recibió en 2004. Providencia Administrativa No. 045, 2004.

⁴⁶ “Despidos ilegales impactan las cuentas de FOGADE”, *El Universal*.

⁴⁷ Como sostuvo el tribunal en el caso de un empleado de FOGADE: “[...] al excluir todos los cargos de FOGADE de la carrera administrativa, se rompió con el principio general constitucional y legalmente establecido”, Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso Administrativo, Alejandro Soto Villasmil, Expediente No. AP42-R-2005-001719, mayo de 2006, <http://bolivar.tsj.gov.ve/decisiones/2006/mayo/1478-24-AP42-R-2005-001719-2006-1531.html> (consultado el 13 de junio de 2008); Juzgado Superior Primero en lo Contencioso Administrativo, Neguyen Torres López, Expediente No. AP42-R-2006-00180, junio de 2006, http://www.tsj.gov.ve/tsj_regiones/decisiones/2006/junio/1477-12-AP42-R-2006-000180-2006-

Consejo Nacional de Fronteras (CNF)

En otro caso que sugiere la existencia de discriminación por motivaciones políticas, el jefe de una empleada del Consejo Nacional de Fronteras (CNF) les dijo a ella y a otros tres empleados que habían sido despedidos únicamente porque habían firmado la petición de referendo revocatorio.

Desde 1996, Rocío San Miguel había trabajado como empleada contratada y asesora legal del CNF, una agencia del gobierno adscrita a la oficina del vicepresidente. Cuatro de los 22 empleados del consejo—Magally Chang, Jorge Guerra, Thais Peña Rocío y San Miguel—fueron despedidos el 22 de marzo de 2004. Las cartas de despido no expresaron los motivos de esta medida.⁴⁸

San Miguel descubrió que, de los 22 empleados de la CNF, solamente ella y los otros tres estaban indicados en la lista como firmantes de la petición de referendo. A uno de los empleados, Guerra, finalmente se le permitió conservar su trabajo, después de que insistiera que su cédula había sido usada en forma fraudulenta y que retiraría su nombre de la petición.⁴⁹

Luego de recibir su carta de despido, San Miguel le dijo a Human Rights Watch que su jefe le había explicado en una conversación telefónica que ella había ocupado un cargo de libre nombramiento y remoción y que, por lo tanto, se la despedía por “demostrar deslealtad” al firmar la petición de referendo revocatorio.⁵⁰ Sin embargo, San Miguel era, en realidad, una empleada contratada, no ocupaba un cargo

1753.html (consultado el 13 de junio de 2008). A Pérez se le solicitó que aceptara una compensación financiera a cambio de firmar una declaración en la que expresara que ella había renunciado voluntariamente. Entrevista de Human Rights Watch con Yadira Pérez, 22 de septiembre de 2007. A esta altura, Caldera Infante había renunciado en medio de un escándalo de corrupción. Víctor Salmeron, “Caldera Infante, Gestión revolucionaria en FOGADE”, *El Universal*, 6 de agosto de 2005, http://www.eluniversal.com/2005/06/08/eco_art_09202F.shtml (consultado el 16 de mayo de 2008).

⁴⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Rocío San Miguel, asesora legal del CNF (1994-2004), Caracas, 16 de septiembre de 2007.

⁴⁹ *Ibíd.*; Rocío San Miguel, “Discriminación en el Palacio de Miraflores: Consejo Nacional de Fronteras”, en Jatar, *Apartheid del siglo XXI*, pp. 159-174.

⁵⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Rocío San Miguel, 16 de septiembre de 2007.

político.⁵¹ Si bien el consejo tenía derecho a no renovar su contrato anual—aunque había elegido hacerlo durante ocho años—, sus opiniones políticas no deberían haber pesado en ninguna decisión relacionada con la continuidad de su empleo.

Consejo Nacional Electoral (CNE)

La discriminación política también se ha extendido a las funciones públicas no remuneradas. En los meses anteriores al referendo revocatorio, el Consejo Nacional Electoral (CNE) despidió a miembros voluntarios de las juntas electorales municipales, manifestando explícitamente en las cartas de despido que se los removía de sus cargos porque habían firmado la petición de referendo revocatorio. Los miembros de las juntas eran ciudadanos que cumplían con sus deberes cívicos asignados; sin embargo, descubrieron que su capacidad para prestar sus servicios dependía de sus opiniones políticas.

Las juntas municipales electorales están compuestas por ciudadanos no remunerados elegidos por sorteo público para ayudar en las elecciones como parte de sus deberes como ciudadanos con derecho a votar.⁵²

Human Rights Watch entrevistó a un ex miembro de estas juntas, Jorge Luis Suárez, quien se había desempeñado como presidente de la junta municipal electoral de El Hatillo, una municipalidad de clase media de Caracas. Suárez, abogado, fue seleccionado por sorteo para desempeñarse en la junta y supervisar el referendo revocatorio en febrero de 2004.⁵³ Sin embargo, pocos días antes del referendo, el 11 de agosto de 2004, Suárez recibió una carta del director regional del CNE en la que se le informaba que el CNE había acordado “sustituir como Miembro Principal de las

⁵¹ El artículo 146 de la Constitución establece que los empleados por contrato son diferentes de aquellos que tienen cargos de libre nombramiento y remoción, y el Tribunal Supremo de Justicia confirmó que los trabajadores de la CNF despedidos eran empleados por contrato. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Marcos Tulio Dugarte Padrón, Expediente No. 04-2194, 26 de mayo de 2005, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/1024-260505-04-2194.htm> (consultado el 29 de julio de 2008).

⁵² Ley Orgánica del Poder Electoral, *Gaceta Oficial*, No. 37.573, 19 de noviembre de 2002, http://www.cne.gov.ve/documentos/ley_podeleo1.php (consultado el 23 de marzo de 2008), arts. 54, 55.

⁵³ Carta de Francisco Carrasquero, Presidente del CNE, a Jorge Luis Suárez, 10 de febrero de 2004, reproducida en Jatar, *Apartheid del siglo XXI*, p. 132.

Juntas Municipales Electorales a todos aquellos que firmaron en los eventos pasados de Referendo Presidencial y Diputados a la Asamblea Nacional; [y que] en tal sentido resolvió sustituirlo de su condición de Miembro Principal de dicha Junta Electoral”. La carta citaba una resolución del CNE en este sentido, de fecha 30 de julio de 2004.⁵⁴

Suárez contó a Human Rights Watch que cuatro de los cinco miembros de la junta electoral de El Hatillo recibieron cartas similares del CNE. Los cuatro habían firmado la petición de referendo para revocar el mandato del presidente Chávez; el quinto miembro no lo había hecho.⁵⁵

De acuerdo con Suárez, los miembros de la junta municipal fueron reemplazados por partidarios del gobierno especialmente elegidos por el CNE pocos días antes del referendo, a pesar de que las leyes venezolanas exigen que los miembros de las juntas municipales sean elegidos mediante sorteo público, por lo menos, dos meses antes de un referendo.⁵⁶ Suárez contó que cuando fue a retirar sus efectos personales de la oficina municipal, los nuevos miembros—todos ellos vestidos de rojo, el color del gobierno—no lo dejaron entrar.⁵⁷

Suárez comentó a Human Rights Watch que nunca había recibido una copia de la resolución del CNE mencionada en la carta que le enviaron, pero que estaba enterado de que varios miembros de juntas electorales de otros distritos también habían sido despedidos por haber firmado la petición de referendo revocatorio contra el Presidente Chávez.⁵⁸ Suárez no estaba enterado que hubieran miembros de juntas municipales que hubieran sido despedidos por haber firmado una

⁵⁴ Carta de Julio César Barroso, Director, Oficina Regional Electoral, Estado Miranda, a Jorge Luis Suárez, 9 de agosto de 2004, reproducida en Jatar, *Apartheid del siglo XXI*, p. 133.

⁵⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Jorge Luis Suárez, abogado y presidente de la junta municipal de El Hatillo (2004), Caracas, 17 de septiembre de 2007, y entrevista telefónica, 30 de junio de 2008.

⁵⁶ Ley Orgánica del Poder Electoral, art. 55.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Jorge Luis Suárez, 30 de junio de 2008. Human Rights Watch buscó una copia de la resolución en las oficinas del CNE en Caracas, pero los funcionarios no pudieron encontrarlas en los archivos a disposición del público.

contrapetición simultánea de referendo revocatorio contra legisladores pertenecientes a partidos de la oposición.⁵⁹

El ex vicepresidente del CNE, Ezequiel Zamora, dijo a Human Rights Watch que la resolución se aplicó en todo el país, pero que sólo fueron despedidos quienes habían firmado la petición de revocar al Presidente Chávez.⁶⁰ Human Rights Watch no pudo encontrar casos de personas suspendidas por haber firmado el referendo para revocar a legisladores de la oposición.

Incluso si la resolución del CNE hubiera sido aplicada en forma uniforme, ello no habría sido correcto: excluir a los ciudadanos de la prestación de servicios cívicos debido a sus opiniones políticas viola las garantías básicas de igualdad y libertad de opinión, que son fundamentales en un gobierno democrático. Dejando al margen la pregunta de si una firma en apoyo de un referendo revocatorio constituye una manifestación de opinión política, las convicciones políticas no deben ser la base para excluir del servicio cívico.

Fondo Único Social (FUS) y Fondo del Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI)

La lista Tascón también fue aplicada para asignar contratos con el gobierno. En un caso de 2004, una cooperativa perdió un importante contrato con el gobierno porque, de acuerdo con una carta de la agencia del gobierno responsable del contrato, los directores de la cooperativa habían firmado la petición de referendo y, por lo tanto, no “merecían” los beneficios del contrato.⁶¹

⁵⁹ Los partidarios del gobierno reunieron firmas para convocar a un referendo contra nueve legisladores de la oposición en mayo de 2004. “Sesenta por ciento de diputados opositores van a revocatorio”, *Radio Nacional de Venezuela*, 25 de mayo de 2004, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=5646> (consultado el 2 de julio de 2008).

⁶⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Ezequiel Zamora, ex vicepresidente del CNE, Caracas, 22 de septiembre de 2007, y entrevista telefónica, 30 de junio de 2008.

⁶¹ Carta No. DNE 2004-072 de Amelia García de Ordaz, presidenta de CAPMI-NE, la cámara de artesanos de la pequeña y mediana industria del estado de Nueva Esparta, a Patricia Perazzo, directora del FUS (Nueva Esparta), 28 de junio de 2004; “FUS”, *urru.org*, 2005, http://www.urru.org/papers/DDHH/PresosPolíticos/2005_PP_varios/FUS.JPG (consultado el 22 de mayo de 2008); “Todo aquel que no esté con el régimen... Caso FUS Margarita”, *Tal Cual*, 3 de mayo de 2005.

El Fondo Único Social (FUS), una agencia del gobierno que administra proyectos de desarrollo social, había comprado uniformes escolares a Coprotene, una cooperativa del estado de Nueva Esparta, desde 2001. En 2004, FUS decidió no renovar el contrato anual. De acuerdo con una carta del presidente de la división Nueva Esparta del FUS, se rechazó el contrato de Coprotene para dar una oportunidad a cooperativas “realmente comprometidas con el proceso revolucionario y seguidoras de nuestro máximo líder Presidente Hugo Rafael Chávez Frías”.⁶²

La carta señaló que el FUS había verificado el “estatus de la firma” de los miembros de Coprotene y había descubierto “para extrema sorpresa” que una de las representantes de Coprotene, así como su marido y el tesorero de la cooperativa, habían firmado contra Chávez. De acuerdo con la carta del FUS:

El programa de Dotación de Uniformes Escolares (DUE) depende estrictamente del Presidente de la República y que si ellos firmaron contra el Presidente no pretenderán ahora obtener el beneficio de un programa que ellos mismos quieren eliminar a través de sus firmas. Así qué, con un rotundo “NO”, le manifiesto la negativa de que COPROTENE pueda participar en el Programa DUE, y toda aquella cooperativa o microempresa que haya manifestado su voluntad de sacar al Máximo Líder de la Revolución Bolivariana, nuestro Presidente Hugo Rafael Chávez Frías.⁶³

El uso discriminatorio de la lista Tascón también parece haber ocurrido en casos de otras instituciones estatales. María Isabel Graciani, una ex empleada del Fondo del Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI), una agencia de desarrollo del gobierno que otorga préstamos pequeños a cooperativas y proyectos sociales, contó a Human Rights Watch que había recibido instrucciones de sus superiores para usar la lista

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

Tascón con el fin de descartar solicitudes de préstamos, pero que ella se negó a aplicar la lista.⁶⁴

Discriminación en PDVSA

La discriminación política ha sido apoyada y practicada abiertamente en la compañía petrolera del estado, PDVSA. PDVSA despidió a más de 18,000 empleados que en 2002 participaron en una huelga de dos meses, como una forma de represalia masiva por haber llevado adelante una actividad de huelga legítima.⁶⁵ (El paro petrolero y los despidos masivos se analizan en detalle en el capítulo 6). En los años siguientes, el gobierno usó la participación en la huelga de forma muy similar a cómo usó la participación en la iniciativa de referendo revocatorio: para identificar a quiénes se les daría un trato discriminatorio. PDVSA incluyó en una lista negra a los empleados despedidos con el objeto de impedirles el acceso a futuros empleos en el sector petrolero, así como en sus subsidiarias y contratistas. El ministro de energía y Chávez sugirieron que todos los trabajadores de la compañía debían apoyar al gobierno o irse. Existen evidencias convincentes de que la mentalidad discriminatoria que reflejaban estas manifestaciones públicas también se plasmó en las políticas de empleo concretas de algunos departamentos de PDVSA.

Huelguistas petroleros en listas negras

Después del paro petrolero, PDVSA depuró su plantel de miles de trabajadores que habían participado en la huelga. El gobierno justificó los despidos masivos con el argumento de que el único objetivo de los trabajadores era “derrocar al

⁶⁴ Entrevista de Human Rights Watch con María Isabel Graciani, asistente administrativa de FONDEMI (2002-2004), Caracas, 17 de marzo de 2007, y entrevista telefónica, 28 de julio de 2008. FONDEMI otorga préstamos pequeños con tasas de interés bajas a cooperativas y proyectos socio-productivos, a través de bancos comunales de Venezuela. FONDEMI, www.fondemi.gob.ve/ (consultado el 22 de mayo de 2008).

⁶⁵ En diciembre de 2002, los gerentes y trabajadores de PDVSA llamaron a un paro que cerró la compañía petrolera estate por dos meses. Los organizadores de la huelga estaban enojados por los cambios directivos y el aumento del control de PDVSA por parte de Chávez, y se unieron a líderes sindicales y empresariales en una huelga general para volver a obtener el control de la compañía y demandar la reuncia de Chávez. La huelga prácticamente frenó la exportación de petróleo y temporalmente perjudicó a la economía, generando daños por billones de dólares.

Presidente”.⁶⁶ Cuando la OIT revisó el caso, sin embargo, determinó que los motivos del paro laboral incluían demandas de los trabajadores relacionadas con las políticas económicas del gobierno y, por lo tanto, el paro se encuadraba dentro del alcance de la actividad sindical legítima.⁶⁷ La OIT concluyó que los despidos masivos de miles de trabajadores y la negativa a recontratarlos constituían represalias que violaban el derecho internacional.⁶⁸

Durante muchos años después de la huelga, PDVSA creó listas negras con los nombres de los trabajadores despedidos para impedirles el acceso a empleos en el sector petrolero. PDVSA escribió una carta a sus subsidiarias y contratistas, en la cual les advertía que no debían contratar a los trabajadores despedidos.⁶⁹ En una carta enviada en mayo de 2005 a los directivos de compañías contratantes que operaban en el Cinturón de Orinoco, el ejecutivo de PDVSA responsable de contratar trabajadores en compañías aliadas señaló que PDVSA mantenía una política “de no contratar personas que mostraron actitudes reñidas con los intereses de la empresa durante el evento ocurrido el pasado mes de diciembre de 2002 [el paro petrolero]”.⁷⁰ Otro contratista, la Cypriot Hanseatic Shipping Company, supuestamente recibió una carta similar de PDVSA en 2003, en la cual mencionaba

⁶⁶ OIT, “Queja contra el gobierno de Venezuela presentada por la Unión Nacional de Trabajadores Petroleros, Petroquímicos, de los Hidrocarburos y sus Derivados (UNAPETROL) y la Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP)”, caso No. 2249, 333 informe, Vol. LXXXVIII, 2004, Serie B, No. 1, párr. 1059.

⁶⁷ OIT, “Queja contra el gobierno de Venezuela presentada por la Unión Nacional de Trabajadores Petroleros, Petroquímicos, de los Hidrocarburos y sus Derivados (UNAPETROL) y la Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP)”, caso No. 2249, 337 informe, Vol. LXXXVIII, 2005, Serie B, No. 2, párr. 1478.

⁶⁸ *Ibíd.*, párr. 1478. La OIT ha sostenido que rehusarse al reingreso de trabajadores debido a sus actividades sindicales “implica graves riesgos de abuso y constituye una violación de la libertad sindical”. “Sanciones (En caso de huelga legítima)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 666.

⁶⁹ Muchos informes de prensa reflejaron que PDVSA había creado listas negras con ex empleados para impedirles el acceso a compañías del sector petrolero. Nathalie Malinarich, “Venezuela’s middle class feels the squeeze” [La clase media venezolana siente la presión], *BBC.com*, 29 de noviembre de 2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/6186990.stm> (consultado el 29 de junio de 2008). Human Rights Watch se reunió con Trina Zavarce, directora asociada de una ONG de ex trabajadores petroleros denominada Gente de Petróleo, quien manifestó que tanto las compañías petroleras públicas como las privadas tenían ex empleados en listas negras. Entrevista de Human Rights Watch con Trina Zavarce, Caracas, 13 de septiembre de 2007.

⁷⁰ Carta de Freddy Caraballo, director gerente de negocios con terceros, PDVSA, a los presidentes de Ameriven, Cerro Negro, Petrozuata y Sincor, 9 de mayo de 2005, reproducidos en Jatar, *Apartheid del siglo XXI*, p. 63.

específicamente que 168 empleados habían participado en la huelga petrolera y ya no podían ser empleados por la compañía naviera.⁷¹

Los lineamientos de contratación de PDVSA de julio de 2007 (que, hasta donde sabemos, aún se encuentran vigentes) establecían que un solicitante que apareciera en la base de datos de la compañía como “autor de un hecho que se investiga—el paro petrolero” es “no apto” para contratación.⁷² Supuestamente, PDVSA también circuló listas con los nombres de los empleados despedidos que no debían ser recontratados.⁷³

Algunos funcionarios sugirieron que la inclusión de huelguistas en listas negras era una manera apropiada de promover la responsabilidad por delitos. Como Roberto Hernández, ministro del trabajo, explicó posteriormente, el gobierno despidió y se rehusó a recontratar a cientos de trabajadores del petróleo porque “esos eran 23,000 delincuentes”.⁷⁴ Dicho enfoque podría haber sido razonable si se hubiera limitado a determinadas personas que enfrentaban acusaciones fundadas de actividad delictiva, que estaban siendo investigadas y procesadas con las garantías de debido proceso correspondientes. En lugar de eso, la compañía aplicó la política de excluir a todo empleado que hubiera participado en la huelga y que, por lo tanto, pudiera considerarse contrario al gobierno. Chávez mismo públicamente llamó a esos trabajadores “traidores” y declaró que en Venezuela “no podemos darnos el lujo de que haya personas como éstas en [PDVSA]”.⁷⁵

⁷¹ OIT, caso No. 2249, 333 informe, párr. 1050.

⁷² “Lineamientos generales para la contratación de personal o proveedores - Criterios de verificación”, memorándum de Rafael Ramírez a ejecutivos sénior de PDVSA, 31 de julio de 2007; Patricia Clarembaux, “Discriminación a Medias”, *Tal Cual*, 24 de septiembre de 2007.

⁷³ Supuestamente, el departamento de prevención y control de pérdidas de PDVSA, junto con la Asociación Nacional Petroleros por Venezuela (Asopetroleros), hizo circular una lista negra de ex empleados de PDVSA que participaron en el paro petrolero. OIT, caso núm. 2249, 337 informe, párr. 1453.

⁷⁴ “No nacionalizarán Coca-Cola Femsa”, *Ultimas Noticias*, 19 de junio de 2008.

⁷⁵ “Chávez: ‘Pdvsas es el corazón económico de la patria y no pueden haber traidores’”, *Venpress*, 16 de febrero de 2003, <http://www.aporrea.org/actualidad/n5127.html> (consultado el 15 de junio de 2008).

Una fuerza laboral “revolucionaria”

Los supuestos actos subversivos de los trabajadores petroleros huelguistas fueron usados para alentar la discriminación política dentro de PDVSA. Tanto el ministro de energía como el mismo Chávez dejaron en claro que los trabajadores de PDVSA deben apoyar el “proceso bolivariano”, y, aparentemente, las políticas de empleo de algunos departamentos de la compañía son acordes con estas manifestaciones del gobierno.

Un mes antes de las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, el ministro de energía y presidente de PDVSA Rafael Ramírez dio un discurso a los empleados de PDVSA, que fue filmado clandestinamente y luego transmitido por televisión. En tal discurso dijo a los trabajadores que quienes no apoyaban a Chávez debían abandonar la empresa:

Que la nueva PDVSA es roja, rojita, de arriba a abajo...yo quiero que aquí ustedes se sacudan de la cabeza que alguien nos puede sancionar ...si nosotros expresamos a nuestro pueblo que esta empresa está cien por ciento apoyando al presidente ChávezEs un crimen, es un acto contrarrevolucionario que algún gerente aquí pretenda frenar o congelar la expresión política de nuestros trabajadores en apoyo al presidente Chávez. . . Vamos a hacer todo lo que tengamos que hacer para apoyar a nuestro presidente. Y el que no se sienta cómodo con esta [palabra ininteligible] es necesario que le ceda su puesto a un bolivariano”.⁷⁶

En el discurso, Ramírez dejó claro a los trabajadores que sus palabras no eran una simple amenaza. En relación con los despidos masivos que siguieron al paro

⁷⁶ Video del discurso de Rafael Ramírez a empleados de PDVSA, publicado en YouTube, 3 de noviembre de 2006, <http://youtube.com/watch?v=dmXpbT7Fhiw> (consultado el 23 de junio de 2008); “Chávez al ministro Ramírez: ‘Vaya y repítale a Pdvsa cien veces lo que usted ha dicho’”, *aporrea.org*, 3 de noviembre de 2006, <http://www.aporrea.org/oposicion/n86027.html> (consultado el 23 de junio de 2008); “Detalles del mensaje”, *El Universal*, 3 de noviembre de 2006, http://www.eluniversal.com/2006/11/03/pol_apo_56270.shtml (consultado el 3 de julio de 2008).

petrolero, les dijo: “A nosotros no nos tiembla el pulso. Nosotros sacamos de esta empresa 19,500 enemigos de este país y estamos dispuesto a seguirlo haciendo”.⁷⁷

Por su parte, el Presidente Chávez, en lugar de refutar el mensaje evidentemente discriminatorio, lo respaldó públicamente por la televisión nacional, y exhortó a su ministro de energía a repetirlo “100 veces”, y declaró que “los trabajadores de Petróleos de Venezuela están en esta revolución y el que no mejor que se vaya a otro sitio, que se vayan a Miami o a donde quieran”.⁷⁸

Las declaraciones de Rodríguez y de Chávez fueron aplicadas, por lo menos, en algunas divisiones de la compañía. En un caso, la división de distribución eléctrica de PDVSA estableció una estrategia para forzar a los adversarios políticos a retirarse de PDVSA, según surge de documentos internos de la compañía proporcionados a Human Rights Watch por ex empleados. En una reunión del 16 de octubre de 2006, los gerentes de división acordaron deshacerse de quienes criticaban el gobierno de Chávez. Las actas de la reunión describen el acuerdo: “Toda persona (de líderes para abajo) que no esté identificada con el proceso será ubicada en actividades irrelevantes, se le eliminará el sobretiempo y serán sacados de actividades los días sábados y domingo. El que no esté con Chávez no deberá estar en PDVSA”.⁷⁹

Una subsidiaria de PDVSA, Sincor, supuestamente mantuvo una lista de empleados divididos en “aptos” y “no aptos”, según sus puntos de vista políticos.⁸⁰ El periódico *Tal Cual* informó que, en 2007, Sincor despidió a cuatro jóvenes trabajadores

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Acta de la reunión registrada por Alexis Brancho Bozo, PDVSA, Distribución Eléctrica, Reunión de Equipo, 18 de octubre de 2006, 10:30 a.m., en los registros de Human Rights Watch. [“Toda persona (de líderes para abajo) que no esté identificada con el proceso será ubicada en actividades irrelevantes, se le eliminará el sobretiempo y serán sacados de actividades los días sábados y domingo. El que no esté con Chávez no deberá estar en PDVSA.”]

⁸⁰ Patricia Clarembaux, “Despedidos políticos en Sincor”, *Tal Cual*, 18 de julio de 2007; Patricia Clarembaux, “Pdvsas ‘nacionaliza’ la discriminación”, *Tal Cual*, 19 de julio de 2007, <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/07/19/pdvsas-nacionaliza-la-discriminacion.html> (consultado el 18 de junio de 2008).

contratados porque consideró que eran políticamente “no aptos”.⁸¹ La oficina de prensa de Total, la multinacional francesa propietaria de una parte de Sincor, pareció reconocer que había problemas al responder lo siguiente a las consultas de *Tal Cual* sobre las políticas de empleo de la compañía y los despidos de los cuatro trabajadores contratados: “Como estos procedimientos [de Sincor] podrían crear riesgos operacionales, estamos trabajando con PDVSA para limitar las consecuencias de este proceso interno y esperamos que cese y que las personas serán reintegradas”.⁸²

Que se haya alentado la discriminación política desde el gobierno también ha provocado que las compañías que trabajan con PDVSA y necesitan ganar contratos con el gobierno lleven adelante actos de discriminación política. En un aviso de empleo publicado en octubre de 2007, Trical de Venezuela, C.A.,⁸³ una compañía privada que fabrica productos industriales y vende materiales a PDVSA y a otras compañías del estado, lo hizo abiertamente. Trical especificó de la siguiente manera la orientación política que estaba buscando en los candidatos al empleo: “Preferiblemente, que no esté señalado como de oposición, que no esté presente en las listas públicas como enfrentado con el gobierno y que sea afecto a él”.⁸⁴

Un año después de los comentarios de Ramírez sobre que PDVSA debía ser “roja, rojita”—quizás debido a la presión de Total y de otras compañías para que se reinstauraran las prácticas de contratación basadas en méritos⁸⁵—, Ramírez

⁸¹ Patricia Clarembaux, “¿Puedo llamar a un amigo?”, *Tal Cual*, 25 de julio de 2007, <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/07/25/puedo-llamar-a-un-amigo.html> (consultado el 18 de junio de 2008).

⁸² Patricia Clarembaux, “Se oficializó la lista Tascón”, *Tal Cual*, 26 de julio de 2007, <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/07/26/se-oficializo-la-Lista-Tascon.html> (consultado el 18 de junio de 2008).

⁸³ TRICAL, <http://www.trical.net/> (consultado el 29 de mayo de 2008).

⁸⁴ “Mercado Laboral: Trical de Venezuela, C.A. solicita Comisionista con contactos gubernamentales”, 3 de octubre de 2007, en los registros de Human Rights Watch.

⁸⁵ Los expertos de la industria también se quejaron porque una lista negra para impedir la contratación de gerentes y técnicos de PDVSA provocaba una caída sustancial en la producción de petróleo. U.S. Government Accountability Office [Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los EE. UU.], “Issues Related to Potential Reductions in Venezuelan Oil Production” [Cuestiones relacionadas con posibles reducciones en la producción de petróleo venezolano], junio de 2006, <http://www.gao.gov/new.items/do6668.pdf> (consultado el 29 de junio de 2008), p. 20.

reconoció que se estaban aplicando prácticas de empleo discriminatorias en PDVSA e instó a que se les pusiera fin. El 31 de julio de 2007, Ramírez envió a los gerentes de PDVSA un memorándum en el cual prohibía expresamente el uso de “listas” discriminatorias:

En ningún caso podrán aplicarse listas generales no motivadas en relación a las contrataciones en curso y que no justifiquen la exclusión y/o descalificación del aspirante o proveedor ... La presente resolución deroga cualquier normativa interna, resolución o decisión que la contradiga y se aplicará preferentemente en todos los casos.⁸⁶

Si bien la afirmación de no discriminación en el empleo constituyó un paso positivo para PDVSA, la mención específica de que las actuales normas reemplazaran las prácticas pasadas también parece confirmar que las listas, en verdad, habían estado en circulación y que habían sido utilizadas en las políticas de contratación en algunos sectores de la compañía.

Discriminación en otras áreas

La discriminación política ha sido el sostén—así como una fuente de descrédito—de las acciones del gobierno en una gran diversidad de áreas. Como se documenta en capítulos posteriores de este informe, la discriminación política ha afectado decisiones de gobierno sobre medios de comunicación, sobre sindicatos y sobre la sociedad civil. Algunos funcionarios de gobierno han utilizado críticas legítimas para excluir a voces disidentes de los medios de comunicación, de las negociaciones de contratos colectivos y las asambleas de la sociedad civil.

Los medios de comunicación

El gobierno de Chávez ha castigado a los medios de comunicación por sus críticas al gobierno. Como documentamos en el capítulo 5, el gobierno también ha amenazado con iniciar acciones legales o con imponer sanciones administrativas a estaciones

⁸⁶ Memorándum de Rafael Ramírez a los ejecutivos sénior de PDVSA, “Lineamientos Generales para la Contratación de Personal o Proveedores”, 31 de julio de 2007.

opositoras y ha negado solicitudes de una estación crítica al gobierno portara obtener frecuencias que le hubieran permitido extender su cobertura.

El caso más resonante fue la decisión del gobierno de no renovar la licencia de la estación de televisión opositora RCTV en mayo de 2007 ante su obstinada negativa a moderar su línea editorial. Oficialmente, la decisión se justificó por la necesidad de usar la frecuencia de RCTV para crear un nuevo canal público, pero el gobierno tenía otras frecuencias a su disposición y, en ese momento, había renovado las licencias de canales que apoyaban al gobierno o que habían moderado su crítica.

Los sindicatos

Los sindicatos que no gozan de la aprobación del gobierno han tenido que enfrentar obstáculos a la hora de negociar contratos colectivos. Como documentamos en el capítulo 6, en contradicción con las disposiciones del derecho internacional laboral, en especial las normas sobre sindicatos, el gobierno ha negado a los sindicatos existentes el derecho a negociar contratos colectivos hasta recibir la certificación estatal de sus elecciones de dirigentes. Al mismo tiempo, el gobierno ha negociado con nuevos sindicatos oficialistas, los cuales no debían cumplir con estos requisitos electorales cuando son recién formados.

Sociedad civil

Los funcionarios de gobierno también han realizado acusaciones infundadas contra las organizaciones de la sociedad civil y han hostigado a defensores de derechos humanos por sus posturas políticas reales o percibidas. Como documentamos en el capítulo 7, durante la presidencia de Chávez los defensores de derechos humanos han sido víctima de acoso judicial, denuncias públicas, e iniciativas para excluirlas de foros internacionales e y para restringirles el acceso a financiamiento internacional.

Recomendaciones

El gobierno venezolano debe tomar medidas activas para evitar la discriminación política. En especial, el poder ejecutivo debe implementar una política de “tolerancia cero” con respecto a la discriminación política. Específicamente, debería:

- Establecer directivas claras e inequívocas a todas oficinas del gobierno que prohíban explícitamente toda forma de discriminación política en la contratación y el despido de empleados, así como en el acceso a programas del gobierno;
- Asegurar que existan mecanismos y procedimientos efectivos para recibir y responder a quejas sobre discriminación política; y
- Realizar investigaciones rigurosas de todas las denuncias creíbles de discriminación política y, cuando fuere apropiado, sancionar a los responsables de manera oportuna.

Teniendo en cuenta el apoyo que el gobierno prestó en el pasado a la discriminación política en la contratación y el despido de empleados de PDVSA, es particularmente importante que el ministro de energía implemente inmediatamente esta política de “tolerancia cero.” Además, PDVSA debería:

- Permitir que los ex empleados despedidos por su participación en la huelga de 2002, que no hayan sido condenados por conductas delictivas durante la huelga, puedan competir por oportunidades laborales en PDVSA y sus subsidiarias.

III. Las cortes

Si en algo estuvieron totalmente de acuerdo la mayoría de los venezolanos cuando Chávez asumió por primera vez, fue en la necesidad de realizar cambios sustanciales al poder judicial del país. Tras varias décadas de corrupción endémica e intromisión por parte del poder político, Venezuela contaba con un sistema de justicia disfuncional y profundamente desacreditado. Por estas razones, la iniciativa de Chávez de adoptar medidas contundentes que permitieran depurar los tribunales recibió el apoyo de, incluso, sus más acérrimos opositores.

La Constitución de 1999 ofreció una oportunidad para que Venezuela rescatara su poder judicial. La Constitución creó un nuevo Tribunal Supremo de Justicia y estableció garantías esenciales para la independencia del poder judicial, como el requisito del voto mayoritario de dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional para destituir a un magistrado. De este modo, sentó las bases para que el poder judicial pudiera cumplir su rol primordial de garante del estado de derecho y protector de los derechos básicos.

Lamentablemente, desde entonces el gobierno de Chávez ha despreciado el principio de independencia judicial. En 2004, el presidente y sus partidarios en la Asamblea Nacional, disgustados con algunas sentencias controversiales, se dispusieron a copar el Tribunal Supremo con sus aliados. Para tal fin, sancionaron una nueva ley que incrementó el número de integrantes del tribunal de 20 a 32. La ley habilitaba al poder legislativo a elegir a los nuevos magistrados a través de una mayoría simple, lo cual permitió a la coalición gobernante usar su estrecha mayoría en la Asamblea Nacional para obtener una abrumadora mayoría de integrantes en el tribunal. (En ese entonces, se estimaba que el tribunal estaba dividido en partes iguales entre los aliados de Chávez y sus opositores). La ley otorgaba a la Asamblea Nacional, además, la facultad de remover a los magistrados de sus cargos con una mayoría simple de votos, en vez de la mayoría de dos tercios que exige la Constitución de 1999. En resumen, la ley permitió que la coalición gobernante depurara al máximo tribunal del país y nombrara a sus aliados, modificando significativamente su composición a favor del gobierno.

Los partidarios de Chávez trataron de justificar la ley, argumentando que se trataba de una respuesta a los intentos de la oposición de quebrantar el estado de derecho. Sostuvieron, en particular, que los magistrados del Tribunal Supremo que se oponían a Chávez no tomaban en cuenta las leyes y decidían los casos de manera tal que permitieran avanzar la agenda política de la oposición.

Es cierto que algunos miembros de la oposición quebrantaron el estado de derecho durante el golpe de 2002. Es posible también que algunos jueces hayan permitido que sus convicciones políticas influyeran incorrectamente en su forma de administrar justicia. Pero, aun en este caso, la respuesta adecuada hubiera sido adoptar medidas para limitar esta injerencia política y promover la independencia judicial. En lugar de esto, Chávez y sus aliados optaron por manipular el sistema para favorecer sus propios intereses.

Pocas semanas después de la adopción de la ley, los tres magistrados a quienes se atribuían las sentencias que más habían irritado a los chavistas ya no integraban el Tribunal Supremo de Justicia. En diciembre de 2004, la coalición gobernante en la Asamblea Nacional reemplazó a estos magistrados y llenó las 12 nuevas vacantes con aliados políticos. Durante los años siguientes, el Tribunal Supremo de Justicia afín al gobierno despidió a cientos de jueces de los tribunales inferiores y nombró a otros tantos como jueces permanentes.

La significativa modificación de la composición del Tribunal Supremo de Justicia a favor del gobierno logró neutralizar al poder judicial como un poder independiente. Este tribunal afín al gobierno prácticamente ha abdicado su rol como control de las acciones arbitrarias del estado. En los casos en que el gobierno de Chávez ha adoptado medidas que atentan contra los derechos humanos, el tribunal ha respondido, en general, con pasividad y aquiescencia. En particular, no ha actuado para contrarrestar ataques a la separación de poderes, como la ley de 2004 que permitió copar el Tribunal Supremo con aliados del gobierno y, más recientemente, el paquete de reformas constitucionales de 2007. Tampoco ha salvaguardado

derechos fundamentales en casos conocidos sobre medios de comunicación y sindicatos.⁸⁷

Normas internacionales sobre independencia judicial

La OEA y la Carta Democrática Interamericana

La democracia es indispensable para asegurar el respeto de los derechos humanos, y un poder judicial independiente es fundamental para preservar la vigencia de la democracia. Los 34 ministros de relaciones exteriores de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconocieron estos principios cuando adoptaron la Carta Democrática Interamericana en 2001.⁸⁸ De acuerdo con la Carta, los “elementos esenciales de la democracia representativa” incluyen “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho” y “la separación e independencia de los poderes públicos”.⁸⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacó esta relación entre la independencia judicial y el estado de derecho democrático en su informe sobre Venezuela del año 2003 en los siguientes términos:

⁸⁷ Algunas secciones de este capítulo fueron publicadas originalmente en “Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela”, Informe de Human Rights Watch, vol. 16, No. 3(B), junio de 2004, <http://www.hrw.org/reports/2004/venezuelao604/> (consultado el 18 de agosto de 2008). En esa oportunidad, Human Rights Watch mantuvo extensas entrevistas con cuatro magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (y con un ex magistrado), entre ellos, Iván Rincón Urdaneta, entonces Presidente del Tribunal Supremo de Justicia. Durante las investigaciones para la elaboración de este capítulo, Human Rights Watch solicitó entrevistas con varios magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que, salvo dos casos (el de la Magistrada Blanca Rosa Mármol de León y el del Magistrado Fernando Ramón Vegas Torrealba), y pese a reiterados pedidos, no fueron concedidas. Para ambos informes, Human Rights Watch llevó a cabo entrevistas exhaustivas con académicos y juristas venezolanos.

⁸⁸ Carta Democrática Interamericana, *Organización de los Estados Americanos*, adoptada el 11 de septiembre de 2001, AG/doc.8 (XXVIII-E/01), art. 7: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

⁸⁹ Carta Democrática Interamericana, art. 3: “*Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos*” (el énfasis es nuestro).

La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes, y en el que exista un control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público, vale decir, presupone el respeto del Estado de Derecho. El Poder Judicial ha sido establecido para asegurar el cumplimiento de las leyes, y es, sin duda, el órgano fundamental para evitar el abuso de poder y proteger los derechos humanos. Para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además el Poder Judicial debe ser independiente e imparcial.⁹⁰

Tratados internacionales sobre derechos humanos

Además de su compromiso con la democracia de acuerdo con la Carta Interamericana, Venezuela ha ratificado tratados de derechos humanos—entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, en virtud de los cuales está obligada a salvaguardar la independencia e imparcialidad de su poder judicial.⁹¹ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el órgano que monitorea la implementación del PIDCP por los estados partes, ha determinado que, para que un

⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela”, OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de diciembre de 2003, <http://www.cidh.org/countryrep/venezuelaz2003eng/toc.htm> (consultado el 3 de julio de 2008), párrs. 150-3.

⁹¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, *por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial*, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones [...] de cualquier otro carácter” (el énfasis es nuestro). Convención Americana sobre Derechos Humanos, Serie de Tratados de la OEA No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, 22 de noviembre de 1969, art. 16(1), ratificada por Venezuela el 23 de junio de 1977, art. 8(1). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también impone la obligación de garantizar la independencia del Poder Judicial en el Artículo 14 (1): “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. *Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley*, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...” (el énfasis es nuestro). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Res. A.G. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Sup. (No. 16) en 52, Doc. de la ONU A/6316, 999 U.N.T.S. 171, 16 de diciembre de 1966, art. 22(1), ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

tribunal sea “independiente e imparcial”,⁹² el poder ejecutivo no debe poder controlar o dirigir al poder judicial,⁹³ los jueces “no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y [...] no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes”.⁹⁴

Las salvaguardas prácticas que supone esta obligación se establecen en una serie de “principios básicos” sobre la independencia del poder judicial que fueron apoyados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁹⁵ Algunos de estos principios son:

- Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.⁹⁶
- Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que este no sea nombrado por motivos indebidos.⁹⁷
- La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.⁹⁸
- Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.⁹⁹

⁹² PIDCP, art. 14(1).

⁹³ *Bahamonde v. Guinea Ecuatorial*, Comunicación No. 468/1991, 20 de octubre de 1993, CCPR/C/49/D/468/1991, párr. 9.4

⁹⁴ *Karttunen v. Finlandia*, Comunicación No. 387/1989, 23 de octubre de 1992, CCPR/C/46/D/387/1989, párr. 7.2.

⁹⁵ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados el 6 de septiembre de 1985, confirmados por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 ST/HR/1/Rev. 6 (Vol. 1/Parte1).

⁹⁶ *Ibíd.*, art. 2.

⁹⁷ *Ibíd.*, art. 10.

⁹⁸ *Ibíd.*, art. 11.

⁹⁹ *Ibíd.*, art. 12.

- Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente...¹⁰⁰
- Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.¹⁰¹
- Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.¹⁰²

Como se demuestra en este capítulo, Venezuela ha incumplido *todos* estos principios durante los últimos años. Ha atentado de este modo contra el estado de derecho y ha degradado su democracia.

Antecedentes

El poder judicial antes de Chávez

Cuando Chávez asumió la presidencia en 1999, heredó un poder judicial caracterizado durante muchos años por tráfico de influencias, injerencias políticas y, sobre todo, corrupción. En entrevistas con Human Rights Watch, distintos abogados de todas las vertientes políticas describieron un sistema en el cual, con frecuencia, la justicia se vendía al mejor postor. El Fiscal General Isaías Rodríguez recordó que, en el pasado, el máximo tribunal administrativo del país había establecido tasas para la resolución de diferentes tipos de casos.¹⁰³

Un informe sobre el sistema judicial venezolano elaborado en 1996 por el Lawyers Committee for Human Rights, describió un sombrío panorama del poder judicial:

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art. 17.

¹⁰¹ *Ibíd.*, art. 18.

¹⁰² *Ibíd.*, art. 19.

¹⁰³ Entrevista de Human Rights Watch con Isaías Rodríguez, entonces Fiscal general de la Nación, Caracas, Venezuela, 14 de mayo de 2004.

En lugar de cumplir el rol constitucional de garantes del estado de derecho y protectores de los derechos humanos de los ciudadanos venezolanos frente al gobierno, los tribunales se transformaron con frecuencia en auxiliares políticos de los partidos. Eran manipulados por grupos de abogados, jueces, actores políticos y empresariales para su beneficio económico personal. Y los procedimientos judiciales se habían vuelto tan lentos, engorrosos y poco fiables que los demandantes los evitaban a cualquier precio.¹⁰⁴

En términos de credibilidad pública, el sistema estaba en crisis. Un estudio de 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo concluyó que sólo el 0,8 por ciento de la población confiaba en el sistema judicial.¹⁰⁵ Esa desconfianza popular se tradujo en indignación y, en las elecciones presidenciales de ese año, los candidatos de distintos sectores políticos—entre ellos, Hugo Chávez Frías—prometieron depurar el sistema.

Reforma del sistema de justicia

Una vez en el cargo, el Presidente Chávez lanzó una ambiciosa iniciativa para reformar el estado, que incluía la realización de un referendo para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual luego redactó una nueva constitución que entró en vigor en diciembre de 1999.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Lawyers Committee for Human Rights y Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, “Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System” [A medio camino hacia la reforma: El Banco Mundial y el sistema de justicia venezolano], agosto de 1996, <http://humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/halfway.htm> (consultado el 8 de julio de 2008).

¹⁰⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*. (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998), p. 143. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, “Proyecto para la Mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela”, p. 8.

¹⁰⁶ La Constitución de 1999 combina ideas novedosas sobre participación popular con un claro compromiso con los derechos humanos, la separación de poderes, el pluralismo y el estado de derecho. Entre otras cosas, da jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos y limita los derechos que pueden ser suspendidos durante estados de emergencia. Establece varias formas de participación ciudadana directa, incluyendo un referendo revocatorio a través del cual los votantes pueden revocar el mandato de todos los funcionarios electos, incluido el presidente. Un amplio margen de venezolanos (72 por ciento) votaron que se promulgara la nueva constitución en diciembre de 1999. Consejo Nacional Electoral (CNE), “Resultados Electorales – 15 de diciembre de 2002”, <http://www.cne.gov.ve/estadisticas/eo12.pdf> (consultado el 22 de julio de 2008).

Una de las primeras medidas de la Asamblea Nacional Constituyente fue declarar, en agosto de 1999, que el poder judicial se hallaba en estado de emergencia. Suspendió la estabilidad de los jueces y creó una comisión de emergencia con facultades para suspender a los jueces cuyo patrimonio no guardara relación con sus ingresos y para destituir a quienes, por ejemplo, hubieran adoptado decisiones que reflejaran un “manifiesto desconocimiento del Derecho”.¹⁰⁷ En los meses siguientes, la comisión de emergencia destituyó cientos de jueces de sus cargos.¹⁰⁸

La Constitución de 1999 creó un nuevo Tribunal Supremo, con veinte miembros, y estableció garantías para la independencia del poder judicial, como el requisito de una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros de la Asamblea Nacional para destituir a un magistrado. En marzo de 2000, la Asamblea Constituyente seleccionó 20 magistrados, con un voto prácticamente unánime, para que ocuparan los puestos en el nuevo tribunal.

La nueva Constitución también estableció que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Venezuela prevalecen sobre las leyes internas.¹⁰⁹ Consecuentemente, el nuevo Tribunal Supremo tendría el poder, así como la responsabilidad, de asegurar que el gobierno aplique “inmediata y directa[mente]” los derechos incluidos en tales tratados.

Debido al abrumador consenso público de que era necesaria una reforma judicial, estas medidas para revisar y fortalecer los tribunales recibieron un amplio apoyo de distintos sectores de todo el espectro político.

¹⁰⁷ “Decreto de Reorganización del Poder Judicial y el Sistema Penitenciario”, *Gaceta Oficial*, No. 36805, 1999, http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res51.pdf (consultado el 14 de julio de 2008).

¹⁰⁸ Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, “Proyecto para la Mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela”, p. 23.

¹⁰⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 23. “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.”

Polarización del Tribunal Supremo

El consenso acerca de la necesidad de fortalecer el poder judicial desapareció, en gran parte, a medida que aumentó la polarización del país, incluso de su Tribunal Supremo, durante el primer mandato del presidente Chávez. Esta polarización se fue intensificando a medida que un tribunal dividido dictaba sentencias controversiales sobre cuestiones fundamentales en la lucha política entre el gobierno de Chávez y sus opositores, tales como el golpe de 2002 y el referendo revocatorio de 2004. A principios de 2004, era sabido dentro de la comunidad jurídica venezolana que los 20 integrantes del Tribunal Supremo estaban divididos en partes iguales entre opositores y aliados del presidente Chávez. Cada bando controlaba algunas de las seis salas del tribunal. Se decía que el bando opositor tenía una mayoría en la Sala Electoral, mientras que quienes favorecían a Chávez tenían mayoría en la Sala Constitucional, así como en la Comisión Judicial, formada por seis miembros y a cargo de muchos de los asuntos administrativos del tribunal. El presidente del tribunal en ese momento, Iván Rincón Urdaneta, era considerado aliado del Presidente Chávez.

La primera de estas sentencias controversiales fue dictada en agosto de 2002, cuatro meses después del intento de golpe de estado del 11 de abril contra el Presidente Chávez.¹¹⁰ Por una estrecha mayoría, el Tribunal Supremo sostuvo que no tenía suficientes pruebas para iniciar una investigación penal contra los cuatro

¹¹⁰ La oposición al gobierno del Presidente Chávez se intensificó en noviembre de 2001 después de que Chávez pasara 49 leyes económicas a través de decretos presidenciales, incluyendo reformas agrarias y medidas para fortalecer el control estatal de la industria petrolera. Luego de disputas laborales en la compañía petrolera estatal, la principal organización sindical y la cámara de empresarios convocaron a una huelga general a llevarse a cabo el 9 de abril de 2002. El 11 de abril, miembros de la oposición política y de la sociedad civil se unieron a las organizaciones sindical y empresarial en una manifestación masiva para demandar la renuncia de Chávez. La marcha de aproximadamente medio millón de personas cambió la ruta que tenía planeada y se dirigió al palacio presidencial, donde se habían reunido quienes apoyaban al Presidente Chávez. Los participantes de la marcha y los seguidores de Chávez chocaron violentamente al encontrarse cerca del palacio, dejando como saldo 19 personas muertas y más de 150 heridos, tanto partidarios del gobierno como miembros de la oposición. Cuando comenzó la violencia un grupo de militares forzaron a Chávez a dejar su puesto. El presidente de la cámara de empresarios Fedecámaras, Pedro Carmona Estanga, se autoproclamó presidente, disolvió la Asamblea Nacional, destituyó a los magistrados del Tribunal Supremo y sostuvo que habrían elecciones presidenciales dentro de un año. Las protestas callejeras de los partidarios de Chávez continuaron y más de 40 personas resultaron muertas durante una segunda erupción de violencia. El breve gobierno de Carmona pronto colapsó como consecuencia de la presión militar y popular, así como del repudio internacional, y Chávez volvió a asumir la presidencia el 14 de abril. Human Rights Watch, "Venezuela", *World Report 2003* (Nueva York: Human Rights Watch, 2004), <http://www.hrw.org/wr2k3/americas.html>.

generales acusados de participar en el golpe.¹¹¹ La sentencia fue adoptada después de que el tribunal recusó a dos magistrados que apoyaban a Chávez y designó magistrados suplentes para resolver el caso.¹¹² La sentencia indignó de inmediato a Chávez y a sus partidarios.¹¹³ Al día siguiente, la mayoría chavista de la Asamblea Nacional creó una “Comisión Especial que Investiga la Crisis del Poder Judicial sobre las Presuntas Irregularidades Cometidas por Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia”, que unos meses más tarde recomendó destituir a uno de los magistrados,

¹¹¹ El 24 de mayo de 2002, el fiscal general de la república Isaías Rodríguez solicitó al Tribunal Supremo de Justicia que investigara a cuatro generales —Efraín Vázquez Velazco, Pedro Pereira Olivares, Héctor Ramírez Pérez y Daniel Lino José Comisso Urdaneta— por su participación en los acontecimientos del 11, 12 y 13 de abril de 2002. El Tribunal Supremo de Justicia concluyó que el Ministerio Público no había presentado pruebas suficientes que justificaran la investigación. En primer lugar, el Tribunal determinó que el ordenamiento no preveía una pena claramente establecida para el delito en cuestión, con lo cual investigarlo violaría el principio de legalidad. En segundo lugar, determinó que no existían pruebas suficientes para probar los actos que el Fiscal general atribuía a los generales, y que los acontecimientos de abril no se habían producido de la manera que el Fiscal general los había presentado. Sala Plena Accidental del Tribunal Supremo de Justicia, Franklin Arrieché Gutiérrez, Expediente No. AA10-L-2002-000029, 14 de agosto de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/tplen/Septiembre/SENTENCIA%20DE%20LOS%20MILITARES.htm> (consultado el 8 de julio de 2008).

¹¹² La decisión fue adoptada por el Juez Antonio García García, quien observó que ambos magistrados habían descrito los acontecimientos de abril como un golpe de estado. Tribunal Supremo de Justicia, Antonio J. García García, Expediente No. 02-00029-3, 2 de julio de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/tplen/Julio/Perdomo%20fondo.htm> (consultado el 28 de julio de 2008); Tribunal Supremo de Justicia, Antonio J. García García, Expediente No. 02-00029-5, 2 de julio de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/tplen/Julio/Mora%20fondo.htm> (consultado el 28 de julio de 2008).

En una entrevista otorgada a principios de 2005, Omar Mora Díaz, uno de los jueces recusados, manifestó que era predecible que el Tribunal Supremo de Justicia se dividiría “en dos” en la decisión emitida el 14 de agosto de 2002. Mora expresó: “[...] Nosotros ya veíamos desde la reunión de Sala Plena que se efectuó el 12 de abril de 2002 que un grupo importante de magistrados estaban inclinados por la tesis de que aquí lo que hubo fue un vacío de poder y el otro grupo de magistrados estábamos claros: lo que sucedió fue un golpe de estado. Es evidente que la conspiración llegó hasta el Tribunal Supremo”. Política Urgente, “Omar Mora, Presidente del TSJ, promoverá sanción a los magistrados golpistas y revolución judicial”, 7 de febrero de 2005, <http://www.aporrea.org/actualidad/n55923.html> (consultado el 8 de julio de 2008).

Cuando en marzo de 2005 el Tribunal Supremo de Justicia anuló su decisión sobre el golpe del 11 de abril, sostuvo que el Juez Antonio García García no estaba facultado para recusar a los jueces Perdomo y Mora y, por lo tanto, el Tribunal Supremo no estaba debidamente constituido cuando se decidió el caso. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Francisco Antonio Carrasquero López, Expediente No. AA50-T-2004-003227, 11 de marzo de 2005, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/233-110305-04-3227.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹¹³ Chávez manifestó que “lo que escribieron fue una plasta”. “Chávez – Tribunal puso la plasta”, cargado en YouTube, 15 de abril de 2007, <http://uk.youtube.com/watch?v=Wd4E-Af8zUc&mode=related&search=> (consultado el 16 de julio de 2008). “Dura reacción en Caracas por no juzgar a los golpistas”, *Gaceta de los Negocios*, 16 de agosto de 2002. “Advertencias de Chávez no impiden fallo favorable del Supremo”, Agencia EFE, 15 de agosto de 2002. “Venezuela-El Supremo absuelve a los cuatro militares acusados de participar en la intentona”, Europa Press, 14 de agosto de 2002.

sobre la base de argumentos no relacionados con la decisión sobre el golpe (ver sección más adelante) e investigar a otro que participó en esta decisión.¹¹⁴

La segunda cuestión explosiva—el referendo revocatorio para remover a Chávez de su cargo—causó una confrontación abierta dentro del Tribunal Supremo. En marzo de 2004, el Consejo Nacional Electoral (CNE) invalidó 876.017 de las 2.708.510 firmas que la oposición había obtenido para realizar el referendo revocatorio, con lo cual privó a la oposición de la cantidad de firmas necesarias para obligar a que se realizara el referendo.¹¹⁵ Después de que un grupo de ONGs presentara recursos contra la decisión del CNE, la Sala Electoral del Tribunal Supremo—con mayoría de magistrados de la oposición—sostuvo que las firmas eran válidas y que el referendo debía realizarse.¹¹⁶ Una semana más tarde, la Sala Constitucional, compuesta por una mayoría de magistrados a favor de Chávez, decidió que era competente para revisar la decisión de la Sala Electoral y la revocó.¹¹⁷ Como consecuencia, la

¹¹⁴ *Gaceta Oficial*, No. 37584, 4 de diciembre de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/041202/041202-37584-01.html> (consultado el 8 de julio de 2008). Sala Constitucional del Tribunal Supremo, José Manuel Delgado Ocando, Expediente No. 02-3053, 22 de junio de 2004, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/tplen/Junio/1205-220604-02-3053%20DE%20LOS%20MILITARES.htm> (consultado el 8 de julio de 2008).

En marzo de 2005, el Tribunal Supremo revocó la decisión de agosto de 2002. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Francisco Antonio Carrasquero López, Expediente No. AA50-T-2004-003227, 11 de marzo de 2005. <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/233-110305-04-3227.htm> (consultado el 8 de julio de 2008).

¹¹⁵ Resolución No. 040302-131, *Gaceta Oficial*, No. 181, 2004, <http://web.sumate.org/democracia-retroceso/attachments-spanish/T2%20ST03b%20N5%20Resoluci%C3%B3n%20del%20CNE%20sobre%20las%20firmas%20recogidas.pdf> (consultado el 8 de julio de 2008).

¹¹⁶ El 15 de marzo de 2004, la Sala Electoral del Tribunal Supremo, presidida por el magistrado Alberto Martini Urdaneta, decidió sobre un recurso presentado por miembros de la Coordinadora Democrática vinculados con la oposición. Entre esos miembros se encontraban Julio Borges (coordinador nacional de Primero Justicia), César Pérez Vivas (secretario general de COPEI), Henry Ramos Allup (secretario general de Acción Democrática), Jorge Sucre Castillo (presidente de Proyecto Venezuela), y Ramón José Medina y Gerardo Blyde (representantes en la Asamblea Nacional). El tribunal manifestó que la creación de nuevos criterios de validación de firmas podría obstaculizar los esfuerzos para alcanzar el número de firmas necesarias para convocar a un referendo revocatorio presidencial, y que esto generaba una posible violación de la Constitución. El tribunal también sostuvo que era necesario resolver el problema rápidamente, dado que prolongarlo pondría en riesgo el proceso revocatorio. En consecuencia, la Sala Electoral ordenó, como medida preventiva, la suspensión de los efectos de la decisión del CNE y ordenó que se incluyeran las 876.017 firmas en el cómputo de firmas validadas por el CNE, con lo cual el total de firmas ascendió a 2.708.510. Sala Electoral del Tribunal Supremo, Rafael Martini Urdaneta, Expediente No. AA70-E-2004-000021, 15 de marzo de 2004, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/marzo/24-150304-x00006.htm> (consultado el 14 de julio de 2008).

¹¹⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo, José Manuel Delgado Ocando, Expediente No. 04-0620, 23 de marzo de 2004, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/442-230304-04-0620.htm> (consultado el 8 de julio de 2008).

oposición lanzó una nueva petición para obtener la cantidad de firmas necesarias para llevar adelante el referendo revocatorio.

La ley de 2004 que permitió copar el Tribunal Supremo con aliados

En mayo de 2004, el Presidente Chávez firmó una ley que atentó gravemente contra la independencia del poder judicial del país, un día después de que la Asamblea Nacional la sancionara. La nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ) modificó significativamente la composición del máximo tribunal del país a favor del gobierno, así como su relación con los demás poderes del gobierno.¹¹⁸

Facultad para designar magistrados afines

La nueva ley que permitió copar el Tribunal Supremo con aliados del gobierno aumentó el número de magistrados del Tribunal Supremo de 20 a 32, con lo cual agregó dos personas a cada una de las seis salas del tribunal.¹¹⁹ Los nuevos magistrados podían ser elegidos por mayoría simple de los votos de la Asamblea Nacional: un candidato que no recibiera una mayoría de dos tercios en las primeras tres votaciones podría ser elegido por mayoría simple en la cuarta.¹²⁰ En cambio, los 20 magistrados existentes en el Tribunal Supremo habían recibido, por lo menos, un voto confirmatorio con una mayoría de dos tercios.¹²¹

Quienes propusieron la ley justificaron este aumento como una medida para aliviar la carga de trabajo de los magistrados.¹²² En el mejor de los casos, puede

¹¹⁸ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial*, No. 37.942, 2004, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/nuevaleysj.htm>.

Las leyes orgánicas son leyes que rigen la estructura y el funcionamiento de las instituciones de gobierno. La LOTSJ reemplazó a la anterior Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de julio de 1976.

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 2

¹²⁰ *Ibíd.*, art. 8.

¹²¹ Si bien los juristas venezolanos no están de acuerdo en cuanto a si la mayoría de dos tercios era o es actualmente exigida por la Constitución anterior o actual, casi todos coinciden en que, por lo general, los candidatos a integrar el Tribunal Supremo eran elegidos por esa proporción de votos antes de la nueva Constitución. Entrevistas de Human Rights Watch con varios juristas, mayo de 2004.

¹²² Entrevistas de Human Rights Watch con Calixto Ortega, entonces miembro de la Asamblea Nacional, 6 de mayo de 2004, e Iván Rincón Urdaneta, entonces Presidente del Tribunal Supremo, 13 de mayo de 2004.

considerarse que esta justificación es poco convincente. Cuatro magistrados que ocupaban el cargo en 2004, así como un ex magistrado en ese momento, le dijeron a Human Rights Watch que sólo dos de las seis salas tenían dificultades para mantenerse al día con la cantidad de expedientes a su cargo (la Sala Constitucional y la Sala Político-Administrativa).¹²³ De acuerdo con Iván Rincón Urdaneta, el entonces presidente del tribunal y considerado aliado de Chávez, la única justificación para aumentar el número de magistrados en las otras salas era la de ayudarles a manejar las tareas administrativas.¹²⁴ Sin embargo, no es difícil imaginar otros medios para aliviar las responsabilidades administrativas de los magistrados, como por ejemplo, que delegaran trabajo a su personal. Tampoco resulta difícil, entonces, imaginar formas de aliviar la cantidad de expedientes a cargo de las salas con más casos, como asignarles más empleados o crear tribunales adscritos para manejar los casos respecto de los cuales ya existe jurisprudencia claramente establecida.

Cualquiera fuera la justificación, sin embargo, el impacto del aumento en la cantidad de magistrados sobre la independencia del poder judicial fue clarísimo. Permitió a la coalición gobernante en la Asamblea Nacional, que en ese momento tenía una estrecha mayoría de bancas, alterar radicalmente el equilibrio de poder dentro del máximo tribunal del país, asegurándose que cada una de sus salas estuviera bajo el control de magistrados que apoyaban la agenda política del gobierno.

Facultad para depurar el tribunal

La Constitución venezolana de 1999 busca garantizar la independencia de los magistrados otorgándoles un único mandato de doce años en el ejercicio de su cargo y estableciendo un proceso de destitución que requiere una mayoría de dos tercios de los votos en la Asamblea Nacional, luego de que el Poder Ciudadano— formado por el “Consejo Moral” que está integrado por el fiscal general, el defensor

¹²³ Entrevistas de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, entonces Presidente del Tribunal Supremo, 13 de mayo de 2004, Juan Rafael Perdomo, entonces magistrado del Tribunal Supremo, 13 de mayo de 2004, Blanca Rosa Mármol, magistrada del Tribunal Supremo, 13 de mayo de 2004, Carlos Martini, entonces ex magistrado del Tribunal Supremo, 14 de mayo de 2004, y Carlos Escarra, entonces ex magistrado del Tribunal Supremo, 16 de mayo de 2004.

¹²⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, 13 de mayo de 2004.

del pueblo y el contralor—haya determinado que el magistrado ha cometido una falta grave.¹²⁵

La ley de 2004 eliminó esta garantía. Si bien el proceso de destitución de los magistrados aún requiere la mayoría de dos tercios de los votos, la ley crea dos nuevos mecanismos para remover a los magistrados sin seguir el proceso de destitución y sin necesidad de una mayoría de dos tercios. Uno de ellos supone suspender a los magistrados hasta que se vote la destitución y el otro permite anular las actuaciones mediante las cuales fueron designados.

El primer mecanismo se describe en una nueva disposición que establece que, cuando el Poder Ciudadano califique una falta de un magistrado como grave y solicite su remoción por unanimidad, el magistrado quedará suspendido del cargo automáticamente hasta que su destitución sea sometida a votación de la Asamblea Nacional.¹²⁶ La ley exige que el presidente de la asamblea convoque a una sesión y se decida su destitución mediante votación en el término de 10 días. Sin embargo, por lo general, la asamblea ignora tales plazos, y no existen mecanismos efectivos para exigir su cumplimiento. En consecuencia, si el presidente de la asamblea decide no someter la cuestión a votación, el magistrado podría permanecer suspendido indefinidamente.

¹²⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, arts. 264 y 265. El Artículo 265 establece que: “Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca”.

¹²⁶ Ley Orgánica del Tribunal Supremo, art. 23 (3): “Los Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser sancionados o removidos de sus cargos, en casos de faltas graves, por la Asamblea Nacional, previa la solicitud y calificación de las faltas que realizare el Poder Ciudadano. En caso de remoción, la misma deberá ser acordada por aprobación de una mayoría calificada de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, previa audiencia del Magistrado o Magistrada. A partir del momento en que el Poder Ciudadano califique la falta como grave y solicite la remoción por unanimidad, el Magistrado o Magistrada quedará suspendido del cargo, hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional. Asimismo, quedará suspendido si el Tribunal Supremo de Justicia declara que hay mérito para enjuiciarlo; en tal caso, esta medida es diferente a la sanción de suspensión prevista en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano”.

La definición de “falta grave” es amplia e incluye categorías sumamente subjetivas como “atent[ar] [...] o lesion[ar] la ética pública y la moral administrativa” y “adopt[ar] decisiones que atenten o lesionen los intereses de la Nación”.¹²⁷

La Asamblea Nacional también se ha atribuido la facultad de “anular” por mayoría simple las designaciones de un magistrado en las siguientes circunstancias: cuando el magistrado hubiere suministrados datos falsos al momento de su postulación; o cuando la “actitud pública ... atente contra la majestad o prestigio del Tribunal Supremo” o de cualquiera de sus miembros; o cuando “atente contra el funcionamiento” del poder judicial.¹²⁸

Esta disposición es una clara maniobra para eludir el requisito constitucional que exige que los magistrados sean removidos por una mayoría de dos tercios de los votos de la Asamblea Nacional. Llamar a esta medida “anulación de la designación” no oculta que implica la destitución del magistrado.

Esta disposición es especialmente peligrosa porque dos de los tres criterios para la “anulación” son completamente subjetivos y, por lo tanto, permiten que la mayoría de la asamblea adopte medidas contra los magistrados que se identifiquen con la oposición política. De hecho, en ese momento, una líder de la coalición alineada con el gobierno en la Asamblea Nacional, Iris Varela, reconoció explícitamente que éste era el objetivo de la ley al manifestar que “los 10 magistrados golpistas que apoyaron al gobierno de facto de Pedro Carmona Estanga, deben quedar fuera del

¹²⁷ El artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano establece: “Se consideran faltas graves de los magistrados o las magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, las siguientes: 1. Cuando atenten, amenacen, o lesionen la ética pública y la moral administrativa establecida en la presente Ley [. . .] 4. Cuando adopten decisiones que atenten o lesionen los intereses de la Nación”. Ley Orgánica del Poder Ciudadano, *Gaceta Oficial*, No. 37.310, 2004, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/nuevaleysj.htm>, art. 11.

¹²⁸ Ley Orgánica del Tribunal Supremo, art. 23 (4): “La Asamblea Nacional, por mayoría simple, podrá anular el acto administrativo mediante el cual se designa a un Magistrado o Magistrada, principal o suplente, cuando éste hubiere suministrado datos falsos con motivo de su postulación a la fecha de la misma, que impida conocer o tergiversar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la presente Ley y en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; o cuando la actitud pública de éstos [sic.], que atente contra la majestad o prestigio del Tribunal Supremo de Justicia, de cualquiera de sus Salas, de los Magistrados o Magistradas del Poder Judicial” (el énfasis es nuestro).

Tribunal Supremo de Justicia y la nueva Ley aprobada en la Asamblea Nacional servirá para lograr ese propósito”.¹²⁹

Implementación de la ley

La nueva ley estableció los fundamentos para copar el Tribunal Supremo con aliados del gobierno. Pocas semanas después de la sanción de la ley, los tres magistrados responsables de las sentencias más criticadas por los seguidores de Chávez estaban fuera del tribunal. Y, a fin de año, los miembros de la Asamblea Nacional alineados con el gobierno habían llenado esos puestos, así como las doce nuevas vacantes creadas por ley, con individuos considerados aliados políticos.

El impacto de la significativa modificación de la composición del Tribunal Supremo a favor del gobierno pronto se extendió a todo el poder judicial. El Tribunal Supremo afín al gobierno, a cargo de designar y destituir a jueces de tribunales inferiores, modificó significativamente la composición de todo el poder judicial.

Destitución de Arrieche

Menos de un mes después de la sanción de la ley que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, la mayoría de la Asamblea Nacional alineada con el gobierno utilizó la ley para destituir a Franklin Arrieche Gutiérrez, el magistrado que había redactado la sentencia del Tribunal Supremo sobre el golpe de 2002. En lugar de seguir el procedimiento de destitución establecido en la Constitución, que hubiera requerido de una mayoría de dos tercios, la Asamblea Nacional aplicó la ley de 2004 que permitía anular la designación del magistrado con una mayoría simple de los votos.

La iniciativa de destituir a Arrieche comenzó el día después de que, en agosto de 2002, el tribunal dictó la controversial sentencia sobre el golpe. Indignados por la sentencia, los partidarios de Chávez en la Asamblea Nacional crearon una “Comisión Especial que Investiga la Crisis del Poder Judicial sobre las Presuntas

¹²⁹ Xavier de la Rosa, “Dip. Iris Varela: Magistrados que apoyaron gobierno de facto de Carmona deben quedar fuera del TSJ”, Venpres, 3 de mayo de 2004, <http://www.aporrea.org/actualidad/n16224.html> (consultado el 7 de julio de 2008).

Irregularidades Cometidas por Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia”. Cuatro meses más tarde, la asamblea aprobó la recomendación de la comisión de anular la designación de Arrieche como magistrado del Tribunal Supremo.

Los fundamentos de la destitución no estaban relacionados con la sentencia sobre el golpe. La comisión basó su recomendación en que se había descubierto que Arrieche había proporcionado información falsa a la Asamblea Nacional Constituyente cuando ésta lo designó para que integrara el tribunal dos años antes.¹³⁰ Específicamente, si bien Arrieche alega que cumplía con los requisitos constitucionales para ser en magistrado, la comisión determinó que no era así.¹³¹

Arrieche logró suspender su destitución a través de un recurso interpuesto ante el Tribunal Supremo en la cual argumentó que nunca se le había brindado la oportunidad de refutar los alegatos ante la comisión y que la destitución violaba el requisito constitucional de una mayoría de dos tercios de los votos. El tribunal dictó una medida cautelar, en virtud de la cual se suspendió la destitución de Arrieche mientras decidía sobre el amparo constitucional presentado.¹³² Dos años más tarde,

¹³⁰ *Gaceta Oficial*, No. 37.584, 4 de diciembre de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/041202/041202-37584-01.html> (consultado el 7 de julio de 2008), p. 2.

¹³¹ Arrieche le dijo a Human Rights Watch que los cargos en su contra eran inexactos. En primer lugar, de acuerdo con Arrieche, la decisión de la Asamblea Nacional de anular su designación no había tenido en cuenta la interpretación del Tribunal Supremo en cuanto a los requisitos que debían cumplir los magistrados designados por la Asamblea Constituyente y ratificados luego por la Asamblea Nacional. De acuerdo con el Tribunal Supremo, cuando la Asamblea Nacional ratificó las designaciones de estos magistrados, debió analizar su desempeño, no otros requisitos constitucionales. (Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Iván Rincón Urdaneta, Expediente No. 00-3035, 12 de diciembre de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1562-121200-00-3035%20.htm> (consultado el 16 de julio de 2008)). En segundo lugar, Arrieche argumentó que, aunque se aplicaran otros requisitos constitucionales, él los cumplía. Para ser magistrado del Tribunal Supremo, la Constitución venezolana requiere que la persona en cuestión haya ejercido la abogacía durante un mínimo de 15 años y tenga un título de postgrado; o haya sido profesor universitario en ciencia jurídica durante un mínimo de 15 años; o haya sido, durante un mínimo de 15 años, juez en la especialidad correspondiente a la sala para la cual se postulará. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 263 (3). Arrieche le dijo a Human Rights Watch que tenía más de 15 años de experiencia docente. El informe de la Comisión Especial reconoce que Arrieche ha enseñado en la Universidad Católica Andrés Bello desde 1987, pero sostuvo que cinco de esos años no contaban porque Arrieche había estado con licencia remunerada.

Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Franklin Arrieche Gutiérrez, ex magistrado del Tribunal Supremo, Caracas, 30 de abril de 2008 ; Mensaje de correo electrónico de Franklin Arrieche Gutiérrez a Human Rights Watch, 12 de junio de 2008.

¹³² Sala Accidental del Tribunal Supremo, José Manuel Delgado Ocando, Expediente No. 02-3053, 10 de diciembre de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/3168-101202-02-3053.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

la medida cautelar—que permitía que Arrieche continuara en el cargo—seguía en vigor, ya que el tribunal aún debía fallar sobre el fondo del caso.

En junio de 2004, un mes después de que la Asamblea Nacional sancionara la ley que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, la coalición alineada con el gobierno aplicó dicha ley para hacer lo que no había podido dos años atrás: destituir a Arrieche sin una mayoría de dos tercios de los votos. La coalición aplicó la disposición de la nueva ley que autoriza la anulación de las designaciones judiciales por mayoría simple de los votos.¹³³

Arrieche apeló nuevamente ante el Tribunal Supremo. Esta vez, sin embargo, la Sala Constitucional rechazó su petición con el argumento de que la Asamblea Nacional estaba, simplemente, aplicando la nueva ley. La sala, inexplicablemente, ignoró que la remoción de un magistrado sin la mayoría de dos tercios de los votos viola la Constitución de 1999.¹³⁴ Tampoco consideró que la destitución de Arrieche era incompatible con la obligación internacional de Venezuela en materia de derechos humanos de garantizar la independencia del poder judicial.¹³⁵

Algunos meses después de la destitución de Arrieche, la Sala Constitucional revocó la decisión del Tribunal Supremo sobre el golpe del 11 de abril que Arrieche había redactado en 2002.¹³⁶

¹³³ *Gaceta Oficial*, No. 37.962, 17 de junio de 2004, <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/junio/170604/170604-37962-01.html> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹³⁴ Sala Constitucional del Tribunal Supremo, José Manuel Delgado Ocando, Expediente No. 02-3053, 22 de junio de 2004, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1205-220604-02-3053.htm> (consultado el 7 de julio de 2008)

¹³⁵ En *Pastukhov v. Belarús* (Comunicación No. 814 /1998, 5 de agosto de 2003 CCPR/C/78/D/814/1998), la destitución de un magistrado del Tribunal Constitucional mediante decreto presidencial fue considerado un ataque a la independencia del poder judicial que violaba el artículo 14 (1) del PIDCP, ratificado por Venezuela. El juez había sido elegido durante un período de 11 años, pero fue destituido de su cargo después de transcurridos tres años, con el fundamento de que su mandato había terminado debido a la entrada en vigor de una nueva Constitución.

¹³⁶ Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Francisco Antonio Carrasquero López, Expediente No. AA50-T-2004-003227, 11 de marzo de 2005, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/233-110305-04-3227.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

Jubilación de Martini y Hernández

En julio de 2004, un mes después de la destitución de Arrieché, los dos magistrados que habían sido responsables de otra sentencia del Tribunal Supremo que había indignado al gobierno de Chávez abandonaron el tribunal. Ante la posibilidad de ser suspendidos durante un plazo indefinido como consecuencia de las disposiciones de la nueva ley, Alberto Martini Urdaneta y Rafael Hernández Uzcátegui decidieron renunciar a sus cargos en el tribunal.

Martini había redactado, y Hernández firmado, la sentencia de la Sala Electoral de marzo de 2004 que revocó la invalidación por parte del Consejo Nacional Electoral de miles de firmas para convocar a un referendo revocatorio.¹³⁷ (El tercer juez que firmó la decisión era un magistrado suplente).

La sentencia había generado una fuerte reacción del gobierno, incluidas manifestaciones del entonces vicepresidente José Vicente Rangel, quien tachó el fallo de “mafioso e inmoral” y sostuvo que fue dictado por “golpistas”.¹³⁸ Dos días después, el Consejo Moral anunció que investigaría el desempeño de los jueces en este caso.¹³⁹ En junio de 2004, decidió que los jueces habían cometido una “falta grave” y remitió los casos a la Asamblea Nacional para que ésta votara sobre la destitución de los magistrados.¹⁴⁰

Ante la amenaza de una suspensión durante un plazo indeterminado como resultado de la posible aplicación de la ley que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, los dos magistrados optaron por jubilarse. De acuerdo con

¹³⁷ Sala Electoral del Tribunal Supremo, Alberto Martini Urdaneta, Expediente No. AA70-E-2004-000021, 15 de marzo de 2004, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Marzo/24-150304-X00006.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹³⁸ Eugenia Ramiro, “El *Reafirmazo* contra Chávez divide al Tribunal Supremo”, *América Económica*, vol. 257, 18 de marzo de 2004, <http://www.americaeconomica.com/numeros4/257/reportajes/mariaeugenia257.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹³⁹ “Consejo Moral inició procedimiento a Magistrados de la Sala Electoral”, Radio Nacional de Venezuela, 17 de marzo de 2004, transcrita por el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, <http://rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=4251> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹⁴⁰ La decisión del “Poder Moral Republicano” fue adoptada el 18 de junio de 2004. *Gaceta Oficial Extraordinaria*, No. 5712, Caracas, 22 de junio de 2004, http://www.tsj.gov.ve/gaceta_ext/junio/220604/220604-5712-01.html (consultado el 7 de julio de 2008).

la nueva ley, los magistrados acusados por el Poder Ciudadano de cometer “faltas graves” son suspendidos de sus cargos por un plazo indefinido hasta que la Asamblea Nacional vote a favor o en contra de su destitución del tribunal.¹⁴¹ De conformidad con Radio Nacional de Venezuela, una estación de radio oficial, los dos jueces solicitaron su jubilación porque “se esperaba una grave sanción que sería aplicada por el Poder Moral Republicano” debido a su participación en la sentencia sobre el referendo de 2004.¹⁴² Dos fuentes muy cercanas al caso confirmaron esta explicación a Human Rights Watch.¹⁴³

Significativa modificación de la composición del Tribunal a favor del gobierno

En diciembre de 2004, la mayoría a chavista en la Asamblea Nacional cubrió los 12 nuevos puestos creadas por la ley que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, así como otras cinco vacantes (que incluían aquellas ocupadas anteriormente por Arrieché, Martini y Hernández). La asamblea también designó a 32 magistrados suplentes, quienes ocupan el cargo temporalmente si los magistrados están de licencia o se recusan en un caso específico. En un día, se designaron, en total, 49 personas.¹⁴⁴

Los líderes de la mayoría parlamentaria dejaron en claro que sólo designarían personas que no se pronunciaran contra el gobierno. “No nos vamos a meter un autogol”, declaró Pedro Carreño, congresista alineado con el gobierno,

¹⁴¹ Ley Orgánica del Tribunal Supremo, art. 23 (3).

¹⁴² “Designada nueva directiva del TSJ, aprobadas jubilaciones”, Radio Nacional de Venezuela, 8 de julio de 2004, transcrito por el Ministerio para la Comunicación y la Información, <http://rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=6576> (consultado el 7 de julio de 2008). “Cambios en TSJ por jubilaciones favorecerán a el oficialismo”, *La Voz*, 7 de julio de 2004, <http://www.la-voz.net/seccion.asp?pid=18&sid=1755¬id=89706&fecha=07/07/2004> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹⁴³ Entrevista telefónica de Human Rights Watch (nombre reservado), Caracas, 30 de abril de 2008; entrevista telefónica de Human Rights Watch (nombre reservado), Caracas, 23 de mayo de 2008.

¹⁴⁴ Ministerio de Comunicación e Información, “Designados 49 Magistrados del Máximo Tribunal Venezolano”, 14 de diciembre de 2004, http://www.mci.gob.ve/noticias/1/2011/designados_49_magistrados.html (consultado el 7 de julio de 2008).

inmediatamente antes de que la lista de designaciones se hiciera pública. “En el grupo de postulados no hay nadie que vaya a actuar contra nosotros”.¹⁴⁵

Impacto sobre los jueces de tribunales inferiores

El impacto de la ley que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno se extendió a todo el Poder Judicial. En los años siguientes, el nuevo Tribunal Supremo afín al gobierno despediría a cientos de jueces y designaría a otros cientos. Este recambio masivo de jueces contribuyó a dañar aun más la credibilidad del poder judicial de Venezuela.

Conforme al derecho venezolano, el Tribunal Supremo, a través de una “Comisión Judicial” formada por seis magistrados, es responsable de designar y destituir a los jueces de los tribunales inferiores de todo el país. Después de que se dictara la ley de 2004 que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, uno de los principales promotores de la ley, el destacado legislador chavista Luis Velázquez Alvaray, fue designado por sus colegas en la Asamblea Nacional para cubrir una de las nuevas vacantes del Tribunal Supremo. Luego, fue designado por sus colegas del tribunal afín al gobierno para desempeñarse como presidente de la Comisión Judicial.

En esa calidad, Velázquez Alvaray presidió más de 400 destituciones de jueces de tribunales inferiores.¹⁴⁶ En ese momento, el 80 por ciento de los jueces venezolanos ocupaban cargos provisorios o temporales y, por lo tanto, conforme al derecho venezolano, podían ser destituidos sumariamente.¹⁴⁷ Además, la Comisión Judicial

¹⁴⁵ Javier Pereira, “Chavismo designa hoy 49 nuevos magistrados”, *El Nacional*, 13 de diciembre de 2004, <http://infovenezuela.org/T1STo2P7V1.HTM> (consultado el 7 de julio de 2008). “Nosotros no nos vamos a meter autogoles.... En el grupo de postulados no hay nadie que vaya a actuar contra nosotros.”

¹⁴⁶ “TSJ determinó sobreprecio en terrenos adquiridos por Velázquez Alvaray”, Radio Nacional de Venezuela, 3 de julio de 2006, transcrito por el Ministerio de Comunicación e Información, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=27&t=35177&hl=alvaray&s=1331d552c16ca9881690d7a027899398> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹⁴⁷ El Tribunal Supremo justificó dar a la Comisión Judicial tan amplia discreción señalando que los jueces provisorios no habían participado en los concursos públicos necesarios para ingresar al poder judicial y que las designaciones temporales eran necesarias para mantener el funcionamiento del poder judicial mientras éste se encontrara en el proceso de reorganización estructural impulsado por la LOTSJ. Por ejemplo, en el caso de Yolanda del Carmen Vivas Guerrero, cuya designación como jueza “provisoria” del estado de Mérida fue revocada en junio de 2005, el tribunal sostuvo que mientras los

presidida por Velázquez Alvaray designó a cientos de jueces permanentes a los tribunales inferiores.

En teoría, uno de los efectos positivos de la revisión del poder judicial ha sido la reducción de la cantidad de jueces provisionales y temporales. En 2004 sólo el 20 por ciento de los 1732 jueces del país tenían designaciones permanentes y gozaban de los derechos establecidos en la Constitución.¹⁴⁸ De acuerdo con la información proporcionada por el gobierno venezolano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a diciembre de 2007 casi 1000 jueces (o el 54 por ciento) eran titulares.¹⁴⁹

Lamentablemente, sin embargo, el valor de este adelanto, en términos de fortalecimiento de la independencia y credibilidad del poder judicial, se ve opacado porque lo llevó a cabo la Comisión Judicial de un Tribunal Supremo que había sido copado por aliados del gobierno.

jueces titulares sólo pueden ser destituidos o sancionados luego de recibir una audiencia pública oral con todas las garantías del debido proceso, los jueces provisorios pueden ser destituidos en forma sumaria a discreción de la Comisión Judicial. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Carmen Zuleta de Merchán, Expediente No. 07-1417, 20 de diciembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/2414-201207-07-1417.htm> (consultado el 8 de julio de 2008). Esta decisión fue citada posteriormente como precedente cuando el Tribunal Supremo decidió denegar el recurso de Rafaela de Morales para que se la reincorporara como jueza temporal. Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo, Levis Ignacio Zerpa, Expediente No. 00517, 30 de abril de 2008, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Abril/00517-30408-2008-2005-5065.html> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹⁴⁸ El restante 80 por ciento tenían designaciones “provisorias” (52 por ciento), “temporales” (26 por ciento) u ocupaban otros cargos no permanentes (2 por ciento). Los jueces provisorios conservaban sus cargos hasta que se realizara un concurso público para cubrirlos en forma permanente. Los jueces temporales eran designados para cubrir vacantes temporales, como las que surgen cuando un juez en ejercicio se toma licencia por maternidad/paternidad o enfermedad. Correspondencia por correo electrónico de Human Rights Watch con Ricardo Jiménez Dan, entonces director ejecutivo de la Magistratura, Tribunal Supremo de Justicia, 20 de mayo de 2004.

¹⁴⁹ De acuerdo con la CIDH, el gobierno venezolano informó que “Al 31 de diciembre de 2007 la totalidad de juez a nivel nacional alcanza a 1840 de los cuales 443 (24 por ciento) son provisorios, 108 (5,87 por ciento) suplentes especiales, 303 (16,47 por ciento) temporales y 986 (53,59 por ciento) titulares. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe Anual de la CIDH 2007”, Cap. IV (Venezuela), <http://www.cidh.org/annualrep/2007eng/Chap.4g.htm> (consultado el 24 de julio de 2008), párr. 280.

Un tribunal complaciente

Desde que se modificó significativamente la composición del Tribunal Supremo a favor del gobierno en 2004, en repetidas oportunidades el tribunal no ha cumplido con su rol de garante del estado de derecho ante el accionar arbitrario del estado. En los casos en que el Presidente Chávez y sus partidarios en la Asamblea Nacional adoptaron medidas que atentan contra los derechos humanos, el Tribunal Supremo típicamente respondió con pasividad y aquiescencia. En especial, no ha reaccionado ante las arremetidas contra la separación de poderes, como la ley de 2004 que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno y el paquete de reformas constitucionales de 2007.

En algunas ocasiones, en casos específicos, el tribunal ha dictado sentencias en defensa de los derechos humanos. Sin embargo, no lo ha hecho en los casos más resonantes y con mayores implicancias políticas relacionados con el accionar arbitrario del gobierno de Chávez.

La ley de 2004 que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados

Poco después de que Chávez firmara la ley que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, varios destacados juristas venezolanos presentaron ante el máximo tribunal casos en los cuales cuestionaban la constitucionalidad de la ley. Entre otros argumentos, objetaron las nuevas disposiciones para destituir magistrados y sostuvieron que tales medidas eliminaban el requisito constitucional de la mayoría de dos tercios de los votos.

A pesar de urgencia que caracteriza este tipo de recursos, el tribunal se tomó tres años para dictar una sentencia, y su decisión fue desestimarlos por motivos procesales, sin siquiera abordar el fondo del asunto.¹⁵⁰

El tribunal intentó justificar esta evasión alegando, en forma inexacta, que los accionantes ya no estaban “interesados” en los casos.¹⁵¹ La prueba que el tribunal

¹⁵⁰ Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 04-1385, 27 de junio de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1325-270607-04-1385.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

proporcionó para esta inexacta aseveración fue la “inactividad procesal” de los accionantes durante más de un año.¹⁵² Sin embargo, el responsable de la inactividad fue el tribunal y no los accionantes. Como una de los magistradas (en desacuerdo con la forma en que el tribunal manejó estos casos) explicó a Human Rights Watch, los accionantes ya habían completado sus presentaciones y estaban esperando la respuesta del tribunal.¹⁵³ En un caso, por ejemplo, el tribunal debía resolver si trataría el caso como una cuestión de mero derecho o como un caso en el cual los accionantes deberían brindar evidencia empírica para probar sus reclamos.¹⁵⁴

Además, aunque hubiera habido omisiones por parte de los accionantes, el Tribunal Supremo aún podría haberse pronunciado sobre los fundamentos del caso. De hecho, la LOTSJ establece expresamente que el tribunal puede “suplir, *de oficio*, las deficiencias [...] del recurrente” en casos que impliquen recursos de inconstitucionalidad como estos.¹⁵⁵ Además, el tribunal mismo ha fallado que está autorizado para apreciar, *de oficio*, una violación constitucional, aunque la parte accionante no haya advertido la violación en cuestión o su recurso haya sido, de alguna forma, “deficiente”,¹⁵⁶ o aunque el tribunal considere que el recurso es inadmisibile.¹⁵⁷

¹⁵¹ *Ibíd.*, sección IV.

¹⁵² El Tribunal Supremo usó este argumento para cerrar siete casos. Dio por terminado el octavo caso con el argumento de que el accionante había desistido del caso, pero evitó explicar que el accionante lo hizo porque el tribunal no había abordado su reclamo. Tulio Álvarez, el accionante, contó a Human Rights Watch que cuando objetó la constitucionalidad de la ley de 2004, también solicitó al tribunal que dictara medidas cautelares en su favor hasta que decidiera sobre el fondo del asunto, a fin de detener la designación de los 12 nuevos jueces establecida por la nueva ley. Álvarez sostuvo que un tribunal afín al gobierno no podría analizar su caso de manera adecuada e independiente. El Tribunal Supremo nunca decidió sobre su pedido. Por lo tanto, después de que la Asamblea Nacional modificó la composición del Tribunal Supremo, Álvarez desistió de su recurso, con el argumento de que la designación de los nuevos jueces equivalía a una denegación de justicia. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Tulio Álvarez, Caracas, 13 de mayo de 2008. Vanessa Gómez Quiroz, “Álvarez desistió de recursos contra Ley del TSJ”, *El Nacional*, 15 de diciembre de 2004.

¹⁵³ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Blanca Rosa Mármol de León, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 24 de abril de 2008.

¹⁵⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Rafael Chavero, abogado y accionante en el caso, Caracas, 13 de mayo de 2008.

¹⁵⁵ Ley Orgánica del Tribunal Supremo, art. 5.

¹⁵⁶ Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 01-2862, 27 de febrero de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/301-270207-01-2862.htm> (consultado el 7 de julio de 2008). “Este máximo exponente de la Jurisdicción Constitucional está autorizado para apreciar, de oficio, la violación de la Norma Fundamental, no obstante que la parte impugnante no haya advertido tales infracciones, o su técnica recursiva haya sido deficiente”.

El proceso de reforma constitucional de 2007

De manera similar, el Tribunal Supremo evitó abordar los recursos contra las iniciativas de Chávez y sus aliados en la Asamblea Nacional para incluir amplias reformas en la Constitución de 2007. Las reformas incluían medidas que hubieran aumentado drásticamente las facultades del poder ejecutivo al autorizarle, entre otras cosas, que suspendiera derechos fundamentales indefinidamente durante estados de emergencia, sin supervisión del Tribunal Supremo.¹⁵⁸

En particular, los cambios propuestos habrían eliminado la prohibición constitucional de suspender las garantías del debido proceso durante los estados de emergencia—incluida la presunción de inocencia, el derecho de no auto incriminarse y otras garantías de un juicio justo—, lo cual viola el derecho internacional. La reforma también habría permitido que una gran variedad de otros derechos fundamentales pudieran ser suspendidos en forma indefinida, incluidos los derechos a la igualdad, a la no discriminación y a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, que se consideran tan fundamentales que los países no pueden derogar sus obligaciones de respetarlos ni siquiera en estado de emergencia. Además, la reforma también habría eliminado el requisito que el estado de emergencia tuviera un plazo específico. Por último, habría eliminado el requisito de que el Tribunal Supremo revisara la constitucionalidad de cualquier decreto de emergencia que suspendiera derechos.

El tribunal sostuvo en el año 2000 que el principio general del derecho venezolano que exige que los accionantes impulsen en forma proactiva el caso ante el tribunal (“principio dispositivo”) no es aplicable a los recursos de inconstitucionalidad. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 00-0010, 2 de febrero de 2000.

¹⁵⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 01-2862, 27 de febrero de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Febrero/301-270207-01-2862.htm> (consultado el 7 de julio de 2008). “Esta potestad de la Sala, que emerge de su función constitucional, y que en otras oportunidades ha efectuado no decae porque se declare inadmisibile la acción del particular y no sin lugar la solicitud, ya que por protección al orden público, la acción queda viva, impulsada de oficio, máxime cuando lo que la Sala va a efectuar es una interpretación en beneficio de la constitucionalidad de una norma”.

¹⁵⁸ Human Rights Watch “Venezuela: Reformas constitucionales amenazan la protección de derechos fundamentales”, comunicado de prensa, 29 de noviembre de 2007, <http://hrw.org/spanish/docs/2007/11/29/venezu17456.htm>.

El paquete de reformas también incluía algunas medidas positivas desde una perspectiva de derechos humanos, tal como la prohibición de discriminación sobre la base de orientación política y la inclusión de una norma que haría la certificación de elecciones sindicales estrictamente optativa. Proyecto de Reforma Constitucional, http://www.cne.gov.ve/elecciones/referendo_constitucional2007/documentos/Proyecto_Reforma_final.pdf (consultado el 22 de julio de 2008), arts. 18 y 293.

Quienes llevaron casos ante el Tribunal Supremo cuestionaron tanto el contenido de las reformas, como el proceso a través del cual Chávez y sus partidarios pretendían aprobarlas. En cuanto al proceso, los accionantes se opusieron a que Chávez y sus congresistas partidarios sancionaran un importante paquete de reformas con 69 enmiendas a través de una votación únicamente por sí o por no en un referendo nacional. Sostenían que este procedimiento vulneraba la disposición constitucional que exige que se convoque a una asamblea constituyente para sancionar cualquier reforma que modifique “principios y estructuras fundamentales” del documento.¹⁵⁹

El Tribunal Supremo rechazó abordar estas impugnaciones. Sostuvo que no podía revisarlas hasta que se hubiera llevado a cabo el referendo. De acuerdo con el tribunal, dado que el proceso de reforma constitucional es “complejo” y consta de varios pasos, no podía generar un gravamen sobre las personas hasta que concluyera. (En una opinión disidente, el magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz sostuvo que el tribunal sí podía revisar el procedimiento que se estaba implementando para reformar la Constitución, y que la reforma propuesta, de hecho, modificaría la estructura y los principios fundamentales de la Constitución).¹⁶⁰

¹⁵⁹ De acuerdo con la Constitución, si las modificaciones propuestas “transformar[an] el Estado, crear[an] un nuevo ordenamiento jurídico y redactar[an] una nueva Constitución”, el pueblo venezolano, “depositario del poder constituyente originario”, puede convocar una asamblea constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 347. El “proceso de reforma constitucional”, que incluye la presentación de un proyecto de reforma constitucional, su aprobación por la Asamblea Nacional y un referendo, sólo es aplicable si tuviera como consecuencia una “revisión parcial” del texto constitucional. *Ibíd.*, arts. 342 – 346.

¹⁶⁰ En este caso, presentado el 23 de octubre de 2007, los accionantes impugnaban el proyecto de reforma constitucional del presidente Chávez. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Carmen Zuleta de Merchán, Expediente No. 07-1476, 13 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2147-131107-07-1476.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

El Tribunal Supremo utilizó argumentos similares para decidir casos que se le presentaron después de que la reforma fue aprobada por la Asamblea Nacional. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Arcadio Delgado Rosales, Expediente No. 07-1596, 22 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2189-221107-07-1596.htm> (consultado el 7 de julio de 2008); Tribunal Supremo, Marcos Tulio Dugarte Padrón, Expediente No. 07-1605, 22 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2191-221107-07-1605.htm> (consultado el 7 de julio de 2008); Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Carmen Zuleta de Merchán, Expediente No. 07-1641, 22 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2193-221107-07-1641.htm> (consultado el 7 de julio de 2008); Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Arcadio Delgado Rosales, Expediente No. 07-1624, 29 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2210-291107-07-1624.htm> (consultado el 7 de julio de 2008); Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Arcadio Delgado Rosales, Expediente No. 07-1617, 29 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2211-291107-07-1617.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

Conflictos de intereses

La credibilidad de las sentencias en los casos sobre la ley de 2004 que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno y de la reforma constitucional de 2007 se vio afectada aún más por la negativa del tribunal a reconocer y abordar los evidentes conflictos de intereses que algunos magistrados tenían en cada caso, los cuales comprometían su imparcialidad.

En el caso de la ley de 2004, el Tribunal Supremo rechazó un pedido de recusación contra tres magistrados que habían sido designados para cubrir las nuevas vacantes creadas por ley. El pedido incluía la recusación del magistrado Luis Velázquez Alvaray, uno de los principales promotores de la ley como miembro de la Asamblea Nacional. Los tres magistrados tenían, claramente, un interés directo en la decisión final del caso, dado que, si la ley era anulada, sus designaciones ya no serían válidas. Aún así el tribunal sostuvo, de forma inexplicable, que ni siquiera existía una “posibilidad” de que esto pudiera influir en su decisión. Restándole importancia al evidente conflicto de interés en el cual se basaba el pedido de recusación, el tribunal alegó que estos argumentos no revocaban la presunción de que los magistrados supuestamente son honorables. De acuerdo con el tribunal, su honorabilidad “no puede quedar en tela de juicio porque deban juzgar sobre la nulidad de una ley, que indirectamente pudiera afectarlos”.¹⁶¹

En el caso del referendo constitucional, el tribunal rechazó un pedido de recusación contra la magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, quien había participado en la redacción del proyecto de reforma objetado por los recusantes. Morales, en ese entonces presidenta del Tribunal Supremo, había sido designada por el mismo Chávez en enero de 2007 como secretaria ejecutiva de la comisión presidencial que redactó la versión original de las reformas. De acuerdo con las normas que regían el trabajo de la comisión presidencial, esta debía “informar permanentemente al

¹⁶¹ Sala Plena del Tribunal Supremo, Expediente No. 04-1385, 28 de abril de 2005, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/656-280405-04-1385.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

presidente” sobre su actividad, la cual debería realizarse “de conformidad con los lineamientos del Jefe de Estado en estricta confidencialidad”.¹⁶²

El tribunal sostuvo, simplemente, que no existían pruebas de que la participación de Morales en dicha comisión pudiera afectar su independencia al decidir el caso.¹⁶³ Sin embargo, mientras se desempeñaba como secretaria ejecutiva de la comisión presidencial que redactó la reforma, Morales había sostenido en público que no era necesario celebrar una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución, lo cual era una de las cuestiones claves sobre las que el tribunal debía decidir.¹⁶⁴

Fallas en la defensa de derechos fundamentales

El patrón de pasividad y aquiescencia del Tribunal Supremo afín al gobierno ha sido evidente también en casos críticos relacionados con violaciones de derechos fundamentales cometidas por el gobierno.

En algunas ocasiones, el tribunal ha dictado sentencias en defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, en octubre de 2005, protegió el derecho a la libertad de expresión al fallar que el Fiscal general no podía iniciar acciones legales contra el periódico *El Universal* por un editorial que criticaba a la fiscalía y al poder judicial, dado que el artículo constituía una expresión de una opinión y no representaba un insulto institucional.¹⁶⁵ En abril de 2006, sostuvo el derecho al debido proceso de Ibeyise Pacheco Martini, al concluir que el fiscal que la acusó de difamación no se

¹⁶² Decreto No. 5138, *Gaceta Oficial*, No. 38.606, 17 de enero de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/enero/170107/170107-38606-03.html> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹⁶³ El Tribunal Supremo sostuvo que Morales, como secretaria ejecutiva, solo llevó a cabo “funciones administrativas”, que su participación en la comisión no implicaba que apoyaba el proyecto de reforma y que no había prejuzgado la cuestión al manifestar públicamente que “ahora lo que queda es esperar a ver los lapsos que se vayan planteando sin apresurarnos”. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 07-1597, 22 de noviembre de 2007, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2188-221107-07-1597.htm> (consultado el 7 de julio de 2008).

¹⁶⁴ “Morales: No es necesaria una constituyente”, *El Nacional*, 15 de febrero de 2007.

¹⁶⁵ Tribunal Supremo, “Improcedente solicitud del Fiscal general contra editorial de ‘El Universal’”, comunicado de prensa, 5 de octubre de 2005.

había asegurado que Pacheco tuviera la representación legal correspondiente en la audiencia de acusación, y que le había negado el derecho a ser oída.¹⁶⁶

Sin embargo, el tribunal no ha protegido derechos básicos en varios de los casos más prominentes y políticamente sensibles.

Libertad de expresión

El Tribunal Supremo no protegió el derecho a la libertad de expresión ni el respeto al debido proceso y al estado de derecho en el conocido caso de Radio Caracas Televisión (RCTV). Como documentamos en el capítulo 4, el tribunal, al no resolver cuestiones clave sobre derechos humanos, permitió al gobierno usar sus facultades regulatorias de manera discriminatoria y punitiva en contra de un canal debido a su cobertura crítica de Chávez y su gobierno.

En diciembre de 2006, Chávez anunció su decisión de no renovar la licencia de transmisión de RCTV, que vencía el siguiente mes de mayo, con la explicación de que Venezuela no toleraría un canal que estaba al servicio de conspiradores y en contra de la nación. Chávez había amenazado en repetidas oportunidades con no renovar la licencia en respuesta a la cobertura crítica del medio, y había acusado a RCTV de haber estado involucrada en el golpe de 2002. Tres meses después, su ministro de telecomunicaciones adoptó formalmente la decisión de no renovar la licencia de RCTV, sin ofrecer a RCTV la posibilidad de responder a las acusaciones públicas hechas por el gobierno (de haber cometido actos criminales y violaciones a las normas sobre radiodifusión), que supuestamente justificaron la decisión de no renovar la licencia. Sin embargo, el gobierno sí renovó la licencia de Venevisión, un canal rival al cual Chávez había acusado muchas veces de haber estado involucrado en el golpe, pero que, desde entonces, había reducido su programación claramente crítica del gobierno.

RCTV y algunos de sus seguidores recurrieron al Tribunal Supremo y presentaron recursos destinados a evitar la implementación de la decisión del presidente. Los

¹⁶⁶ Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo, Eladio Ramón Aponte Aponte, Expediente No. 05-000354, 4 de abril de 2006, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scp/Abril/A05-0354-124.htm> (consultado el 18 de julio de 2008).

periodistas y propietarios de RCTV solicitaron al tribunal que protegiera sus derechos a la libertad de expresión, al debido proceso y a la igualdad.

Sin embargo, el Tribunal Supremo no protegió estos derechos fundamentales, sino que postergó la adopción de una sentencia definitiva y se negó a dictar una medida cautelar para proteger a los accionantes hasta que se dictara la sentencia. En decisiones dictadas por dos salas diferentes, el tribunal evitó abordar tales reclamos mediante maniobras cuestionables, tal como desestimar hechos clave. Al momento de la redacción del presente informe, más de un año después de que venciera la licencia de RCTV y de que se retirara la señal de esta emisora del aire, el tribunal aún no había dictado una sentencia definitiva sobre la legalidad de los actos del gobierno.

En un marcado contraste con el manejo de las peticiones de RCTV, el Tribunal Supremo respondió de inmediato a un caso presentado por los opositores de RCTV y dictó una medida cautelar que ordenó que un canal estatal recientemente creado podía tomar control de los transmisores de RCTV para poder transmitir a todo el país.

Libertad sindical

De manera similar, el Tribunal Supremo no defendió la libertad sindical de los trabajadores venezolanos al desestimar una petición presentada para que se aclarara el rol del estado en las elecciones de dirigentes sindicalistas. Como documentamos en el capítulo 5, la interferencia estatal en las elecciones sindicales, en directa violación del derecho internacional laboral, ha sido un gran problema en Venezuela durante toda la presidencia de Chávez. Que el tribunal no haya dictado una sentencia clara ha permitido, en la práctica, que el gobierno continúe violando el derecho básico de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes.

El gobierno de Chávez ha interpretado que la Constitución de 1999 exige que todas las elecciones sindicales sean supervisadas y certificadas por una institución estatal, el Consejo Nacional Electoral, y ha explotado este requisito en forma tal que ha perjudicado a los sindicatos del sector público identificados con la oposición política. Al mismo tiempo, cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indagó sobre esta práctica, que es incompatible con el derecho internacional, el

gobierno alegó que, en realidad, el reconocimiento estatal de las elecciones sindicales no es obligatorio.

En mayo de 2006, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Prensa solicitó al Tribunal Supremo que resolviera esta ambigüedad y prohibiera la injerencia obligatoria del gobierno en las elecciones sindicales. El sindicato sostuvo que esa organización estatal obligatoria de las elecciones viola el derecho internacional y, por lo tanto, la Constitución venezolana.

En lugar de confirmar el derecho de los trabajadores a elegir libremente a sus representantes, el Tribunal Supremo evadió la cuestión. El tribunal desestimó el recurso de interpretación legal argumentando que no existía ningún tipo de contradicción entre el derecho venezolano y el derecho internacional. Sin embargo, no indicó cuál de las dos interpretaciones contradictorias de la ley—la que el gobierno presentó ante la OIT o la que se aplicaba en la práctica en Venezuela—era la correcta. De esta manera, el Tribunal Supremo dejó en el limbo la capacidad de los trabajadores de organizar libremente sus elecciones.

Recomendaciones

A esta altura, no es sencillo revertir el daño que la ley de 2004, que permitió copar al Tribunal Supremo con aliados del gobierno, causó a la independencia judicial en Venezuela, particularmente dado que la credibilidad de la Asamblea Nacional, que es responsable de los nombramientos judiciales, se vio perjudicada por el boicot de la oposición a las elecciones legislativas de 2005.

Ante estas circunstancias, Human Rights Watch recomienda como una medida extraordinaria que, *después de las elecciones legislativas de 2010*, la nueva Asamblea Nacional implemente un único proceso de ratificación para legitimar la composición del Tribunal Supremo a través de, por ejemplo, requerir una ratificación por una mayoría de dos tercios de los votos de cada magistrado nombrado después de la sanción de la ley de 2004. Deben adoptarse las reformas necesarias para permitir la destitución legal de los magistrados que no hayan recibido una mayoría de dos tercios de los votos durante este proceso. Cualquier vacante que surja de

este proceso debe ser llenada a través de un procedimiento de selección que sea abierto, transparente y asegure el mayor consenso político posible.

Más inmediatamente, la actual Asamblea Nacional debería:

- Revocar los artículos de la LOTSJ que socavan la independencia del Tribunal Supremo al permitir la remoción de magistrados con una mayoría simple de los votos.

Una vez que la Asamblea Nacional haya implementado el proceso de ratificación, el nuevo Tribunal Supremo debería volver a asumir su rol como un garante independiente de derechos fundamentales. Específicamente, debería:

- Resolver rápida e imparcialmente los recursos que se relacionen con supuestas violaciones de derechos fundamentales, en especial si la demora del tribunal pudiera resultar en un daño irreparable; y
- Recusar a los magistrados que tengan evidentes conflictos de intereses, a fin de asegurar que todas las decisiones se adopten imparcialmente y que se perciba que el tribunal está actuando imparcialmente, además de actuar imparcialmente.

IV. Los medios

El Presidente Chávez y sus partidarios en la Asamblea Nacional han socavado la libertad de expresión a través de diversas medidas destinadas a influir en el control de los medios y en el contenido de su programación. Han ampliado y endurecido las sanciones por delitos que penalizan el ejercicio de la libertad de expresión, han implementado una ley sobre difusión de radio y televisión que permite la suspensión arbitraria de canales sobre la base de una definición amplia de “incitación”, han limitado el acceso a información pública, y han abusado del control gubernamental de las frecuencias radioeléctricas para castigar a canales que emiten una programación abiertamente crítica.

Después de nueve años durante los cuales el país ha estado polarizado entre los partidarios de Chávez y sus detractores, en Venezuela aún existe un dinámico debate público, en el cual los medios opositores al gobierno pueden hacer oír sus críticas y aquellos afines a Chávez expresan su defensa del gobierno, y ambos lo hacen enérgicamente. Sin embargo, en sus esfuerzos por ganar terreno en esta “guerra mediática”, el gobierno ha recurrido a acciones discriminatorias contra los medios que expresan puntos de vista opositores, ha reforzado la capacidad del estado de limitar la libertad de expresión y ha creado poderosos incentivos para que los críticos del gobierno se autocensuren. Si el gobierno decidiera iniciar investigaciones más activamente utilizando las disposiciones legales ampliadas que penalizan expresiones y la incitación, el actual debate político podría verse seriamente restringido.

Chávez y sus partidarios han intentado justificar las restricciones a los medios de comunicación como una respuesta a un periodismo que consideran irresponsable y a una cobertura excesivamente partidaria que realizan periodistas y prestadores de servicios de radio y televisión. Acusan a los medios de la oposición de conspirar para destituir a Chávez de su cargo e, incluso, de participar directamente en el breve golpe contra Chávez en el año 2002. También justifican las medidas como parte de un esfuerzo más amplio de “democratizar” los medios para que estos reflejen

puntos de vista que, en gran medida, estaban excluidos de los medios comerciales en el pasado.

Los estados tienen derecho a sancionar a los medios que inciten a la violencia, a la comisión de delitos o a violaciones del orden público. Sin embargo, según el derecho internacional sobre libertad de expresión, los reglamentos que rigen la difusión de radio y televisión deben ser definidos con precisión para evitar que los funcionarios responsables recurran a interpretaciones excesivamente amplias o arbitrarias que restrinjan la libertad de expresión y opinión, así como el acceso del público a información. En ningún caso las restricciones a la libertad de expresión permitidas pueden incluir sanciones por expresar críticas sobre funcionarios de gobierno, por muy ofensivas que sean.

También existe una plena justificación para que los gobiernos intenten regular la concentración de la propiedad de los medios y apoyen a los medios de comunicación de servicio público y comunitario, a fin de promover un debate público más diverso y pluralista. Sin embargo, los gobiernos no deben abusar de su control de las frecuencias radioeléctricas para discriminar contra los medios de comunicación cuya línea editorial no es de su simpatía.

Las iniciativas del gobierno venezolano para “democratizar los medios” han producido resultados positivos en, por lo menos, un área. Al otorgar habilitaciones y brindar asistencia financiera a cientos de emprendimientos incipientes de transmisión comunitaria, el gobierno venezolano ha asumido un papel de liderazgo en la región en cuanto a la promoción de estaciones de radio y TV comunitarias.

Sin embargo, los esfuerzos legítimos del gobierno por promover medios alternativos locales se han visto opacados por sus iniciativas para limitar las opiniones críticas. Chávez y sus partidarios en la Asamblea Nacional han recurrido a acciones y medidas que buscan influir en los grandes medios de prensa escrita y de radiodifusión, las cuales son contrarias al derecho internacional y amenazan la libertad de expresión. Específicamente, han:

- *Ampliado el alcance de las “leyes de desacato”, que castigan las expresiones hacia funcionarios del gobierno consideradas irrespetuosas, y endurecido las penas por los delitos de difamación e injurias.*

Chávez y sus partidarios en la Asamblea Nacional han ampliado el alcance de las leyes que castigan las expresiones que insultan a los funcionarios públicos y han establecido severas penas por difamación, tal como penas de prisión más altas y multas onerosas. Con las reformas al Código Penal sancionadas en 2005, Chávez y sus partidarios aumentaron la cantidad de funcionarios públicos que se benefician de las leyes de desacato y también aumentaron considerablemente las sanciones, incluidas las penas de prisión, por el delito de difamación. Estas medidas son incompatibles con las obligaciones de Venezuela que surgen del derecho internacional sobre libertad de prensa.

Durante los últimos años, varios periodistas que trabajan para medios de la oposición han sido sometidos a largos procesos como consecuencia de estas disposiciones, generando presión sobre estos medios para que moderen el tono de sus críticas. Si los funcionarios de gobierno, amparándose en las nuevas disposiciones, decidieran iniciar investigaciones más enérgicamente, el espacio para la libre expresión se reduciría considerablemente en Venezuela.

- *Ampliado la vaga definición de “incitación” y endurecido las sanciones correspondientes, lo cual permite la suspensión arbitraria de canales de TV y radio.*

La Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de 2004, que reemplazó el reglamento de radiocomunicaciones sancionado en 1984, aumentó el alcance de una prohibición a la incitación (ya amplia en ese entonces) y estableció severas penas para los prestadores de servicios de radio y televisión que la violaran. Según la ley de 2004, los medios de transmisión pueden ser objeto de suspensión y, en última instancia, se les pueden revocar sus habilitaciones y concesiones por transmitir material que se considere que “promueva, haga apología o incite” a la guerra, a alterar el orden público o a la comisión de un delito. Conforme a la ley, la transmisión de dicho material también puede ser prohibida. La redacción amplia e

imprecisa de las disposiciones sobre incitación, la gravedad de las sanciones y el hecho que la aplicación de la ley esté a cargo de un organismo adscrito al poder ejecutivo incrementan la vulnerabilidad de los medios radiales y televisivos frente a injerencias arbitrarias y presiones para autocensurarse.

En varias oportunidades, los funcionarios han advertido a los canales que cubrían protestas, o mostraban reiteradamente imágenes de violencia en las protestas, que podían ser penalizados sobre la base de las disposiciones sobre incitación. Dado que los funcionarios de gobierno, a menudo, alegan que las coberturas de noticias críticas encubren intenciones subversivas, los periodistas y prestadores de servicios de radio y televisión tienen buenos motivos para temer que estas amplias disposiciones puedan ser usadas para sancionarlos por realizar una cobertura legítima de noticias.

- *Limitado el acceso del público a información en poder del gobierno.*

Los funcionarios de gobierno habitualmente rechazan o no responden a solicitudes de información de la prensa y del público. Esta falta de transparencia infringe la obligación internacional de Venezuela de garantizar el derecho de “buscar, recibir y difundir” información, lo cual incluye una obligación positiva de brindar acceso a información pública de una manera oportuna y completa. El acceso a información pública es fundamental para asegurar el control y la transparencia democráticos, así como para promover la rendición de cuentas dentro del gobierno.

Si bien la Constitución de 1999 reconoce el derecho a la información, el gobierno no ha promovido legislación para definir los motivos por los cuales los funcionarios pueden negarse legítimamente a brindar información. Tampoco ha establecido un mecanismo para que aquellos funcionarios que rechacen o ignoren arbitrariamente solicitudes de información respondan por sus acciones.

- *Abusado del control estatal de las frecuencias radioeléctricas al amenazar o penalizar a los canales por su programación crítica del gobierno y, al mismo tiempo, favorecer a los canales estatales y comerciales que se abstienen de manifestar críticas fuertes.*

En varias oportunidades desde el golpe de 2002, Chávez ha amenazado directamente a los canales que simpatizan con la oposición con revocarles sus concesiones. Tales amenazas parecen haber causado que algunos prestadores de servicios de radio y televisión modificaran su línea editorial, generando, de esta manera, un panorama mediático más favorable a Chávez. En procedimientos poco transparentes, la autoridad nacional de telecomunicaciones bloqueó solicitudes para obtener frecuencias adicionales presentadas por Globovisión, un canal de noticias que se rehusó a ceder ante tales presiones, pero se las otorgó rápidamente a canales estatales que habían sido creados recientemente.

El ejemplo más evidente de esta política de discriminación fue el trato que el gobierno otorgó a Radio Caracas Televisión (RCTV), el canal de televisión más antiguo de Venezuela y un constante crítico de Chávez. Cumpliendo órdenes del presidente, el gobierno le dio un trato diferencial a RCTV—uno de los cuatro canales que Chávez había acusado de haber estado involucrados en el golpe—al negarse a renovar su concesión cuando ésta venció en mayo de 2007. Al mismo tiempo, el gobierno renovó la concesión de Venevisión, un canal rival al cual también había acusado en reiteradas oportunidades de haber estado involucrado en el golpe pero que, desde entonces, había recortado su programación abiertamente crítica de Chávez.

Si bien a principios de la presidencia de Chávez existía una casi absoluta mayoría de canales privados de televisión hostiles a su gobierno, desde entonces Chávez ha logrado que la balanza se incline a favor del gobierno en forma significativa. Este cambio se ha producido mediante una política de discriminación contra los canales de oposición al gobierno y con la promoción de medios estatales con una posición claramente a su favor. Por ejemplo, TVES—un nuevo canal financiado por el estado y creado para utilizar las frecuencias hasta entonces ocupadas por RCTV—ha demostrado que no es menos parcial en su cobertura a favor de Chávez que otros canales estatales, a pesar de alusiones a que sería el primer canal de Venezuela verdaderamente dedicado al servicio público.

En lugar de ejercer su papel fundamental de garante de la libertad de expresión, el Tribunal Supremo de Justicia ha, en la práctica, apoyado al gobierno en estas

políticas. El Tribunal Supremo ha declarado que las leyes de desacato son constitucionales y que las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no son vinculantes para Venezuela si entran en conflicto con la Constitución. Tal vez lo más notorio en este sentido sea que el tribunal no protegió el derecho a la libertad de expresión ni el respeto al debido proceso en el caso RCTV. El tribunal autorizó que un canal estatal recientemente creado utilizara los transmisores de RCTV—por un plazo indefinido y sin ninguna compensación—y no abordó los principales problemas de derechos humanos que afectaron a los periodistas y propietarios de RCTV: libertad de expresión, debido proceso y discriminación.

Polarización de los medios venezolanos

A través de los medios de prensa escrita y de radiodifusión se ha librado una intensa batalla política durante toda la presidencia de Chávez. Tanto el gobierno como sus críticos han usado los medios a su disposición como herramientas para atacarse recíprocamente y movilizar a sus partidarios. La cobertura de los medios ha tendido a ser extremadamente partidista para ambos lados.

Medios de la oposición

Durante los primeros años del gobierno de Chávez, cuatro canales de televisión privados—Radio Caracas Televisión (RCTV), Venevisión, Televen y Globovisión—dominaron el espectro radioeléctrico. Hasta 2004, los cuatro canales estaban alineados abiertamente con la oposición y brindaban una cobertura de noticias y comentarios uniformemente partidista y contraria a Chávez.

Este partidismo se hizo sumamente evidente durante el breve golpe de 2002. Los cuatro canales brindaron una amplia cobertura a la marcha opositora del 11 de abril, pero el 12 y el 13 de abril de 2002—después de que los militares se llevaron a Chávez con destino desconocido y sus partidarios llenaron las calles exigiendo su

regreso—reemplazaron la cobertura de noticias por dibujos animados y películas viejas.¹⁶⁷

Al bloqueo informativo sobre el regreso de Chávez al poder le siguió una cobertura noticiosa extremadamente partidista sobre la huelga petrolera y las marchas opositoras en diciembre de 2002 y enero de 2003. En esas oportunidades, los canales opositores reemplazaron la publicidad comercial con espacios publicitarios políticos donados, en los cuales se alentaba al pueblo a unirse a las protestas. Además de una cobertura de noticias de corte político, los canales privados tenían programas de entrevistas dedicados a desacreditar las políticas de Chávez, a los cuales rara vez se invitaba a participar a expertos a favor del gobierno.

Los medios impresos también eran, predominantemente, opositores. Dos antiguos periódicos diarios—*El Universal* y *El Nacional*—realizaban críticas en forma constante, y otro periódico crítico, *Tal Cual*, aunque de mucha menor circulación, también ejercía una considerable influencia.

Medios del gobierno

Durante los primeros años de su gobierno, el gobierno de Chávez sólo tuvo un canal de televisión nacional a su disposición (Venezolana de Televisión, VTV-Canal 8). Si bien VTV es un canal estatal que tiene el deber de representar a todos los

¹⁶⁷ Andrés Izarra, un ex periodista de RCTV que luego se convirtió en ministro de comunicaciones e información de Chávez, renunció a RCTV porque, según dijo, la estación le había impuesto a los periodistas una política de “cero chavismo” durante los acontecimientos de abril de 2002. Entrevista de Human Rights Watch con Andrés Izarra, Caracas, 6 de febrero de 2003. Los ejecutivos de RCTV negaron la acusación y manifestaron que no enviaron unidades móviles a las calles el 12 y el 13 de abril de acuerdo con una política de seguridad para proteger a su personal de actos de violencia, que se remontaba a los disturbios ocurridos en 1989 en Caracas, conocidos como “el Caracazo”. Entrevista de Human Rights Watch con Eduardo Sapene, vicepresidente de RCTV, Caracas, 7 de febrero de 2003.

El gobierno ha acusado a RCTV y a Venevisión de actos más graves, como manipular las grabaciones en video en las que partidarios de Chávez disparaban armas de fuego, para que pareciera que estaban disparándoles a manifestantes pacíficos. Sin embargo, estas graves acusaciones nunca fueron analizadas judicialmente. Kim Bartley y Donacha O'Briain, *The Revolution Will Not be Televised* [La revolución no será televisada], documental, 2006, <http://video.google.com/videoplay?docid=5832390545689805144> (consultado el 1 de agosto de 2008). Se ha acusado a Bartley y a O'Briain de omisiones y distorsiones en otro documental. Thaelman Urgelles y Wolfgang Schalk, *X-Ray of a Lie* [Radiografía de una mentira], documental, 2006, <http://video.google.com/videoplay?docid=-3378761249364089950> (consultado el 12 de mayo de 2008).

venezolanos, durante el gobierno de Chávez ha sido tan partidario y parcial como sus contrapartes de los canales privados.¹⁶⁸

Chávez conduce desde hace tiempo su propio programa de televisión y radio en VTV y Radio Nacional, “Aló Presidente”, como una forma de comunicarse directamente con sus partidarios. “Aló Presidente” se convirtió en su ámbito preferido para anunciar nuevas iniciativas sobre políticas públicas y suele usarlo para desafiar a sus críticos en los medios y a sus enemigos políticos.

Existe un programa de televisión estatal que ataca abiertamente a la oposición y a quienes critican al gobierno desde la prensa. Un programa nocturno de VTV, *La Hojilla*, ha usado conversaciones grabadas clandestinamente y documentos privados para exponer o ridiculizar a quienes critican al gobierno desde los medios. Chávez suele hablar en vivo por teléfono con su conductor, Mario Silva, y agrega sus propias observaciones a los ataques de Silva.

Chávez también compensó su falta de apoyo en los medios al usar su autoridad presidencial para ordenar a todos los canales y emisoras—incluidos los canales de televisión y las radios privadas—que interrumpían su programación sin previo aviso para transmitir sus discursos en cadena nacional, por lo general durante horas y en

¹⁶⁸ De acuerdo con un estudio reciente basado en un monitoreo de programas transmitidos durante cuatro días en 2006, más de la mitad de los programas de VTV estaban dedicados a noticias con un sesgo pro-gobierno y a programas de opinión con una gran predisposición contra la oposición y a favor del gobierno. Marcelino Bisbal y Rafael Quiñones, “¿Instrumento de gobierno o institución estatal?” *Comunicación*, vol. 139 (2007), p. 64. Otra investigación realizada durante la elección presidencial de 2006 por un grupo de monitoreo de medios afecto a Chávez arrojó que VTV era, de los seis canales analizados, el más partidista de todos. Observatorio Global de Medios Venezuela, “Los contenidos de opinión e información electoral en medios de comunicación social nacionales y regionales: elecciones presidenciales Venezuela 2006”, p. 54, http://www.observatoriomedios.org.ve/docs/informe_electoral.pdf (consultado el 1 de agosto de 2008). Un estudio acerca de la cobertura televisiva del referendo sobre la reforma constitucional de diciembre de 2007, financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y el Instituto Sueco, también arrojó que VTV era el canal menos imparcial, seguido de RCTV International. Grupo Monitoreo de Medios, “Información equilibrada en tres de siete canales de televisión”, *Comunicación*, vol. 141 (2008), Primer Semestre (Caracas: Centro Gumilla, 2008), http://www.gumilla.org.ve/publicaciones/publicaciones_revista_comunicacion.php (consultado el 1 de agosto de 2008). Sin embargo, algunos conductores de programas de entrevistas de la TV han invitado a voceros de la oposición a sus programas. Ernesto Villegas, conductor del programa matutino de VTV “En confianza”, contó a Human Rights Watch que, en su programa, entrevistó a uno de los líderes de la huelga petrolera, así como a partidarios del golpe, y recibió quejas de algunos espectadores de su audiencia. Entrevista de Human Rights Watch con Ernesto Villegas, Caracas, 10 de febrero de 2003.

el horario estelar.¹⁶⁹ De acuerdo con un estudio reciente, durante los nueve años de gobierno, el presidente ha ordenado 1,710 de esas transmisiones en cadena, que representan, en total, 1,048 horas o 43 días continuos de transmisión.¹⁷⁰

En cuanto a los medios de prensa escrita, dos periódicos privados, el diario de mayor venta de Venezuela, *Últimas Noticias*, y el periódico de Zulia *Panorama*, han apoyado, en gran medida, a Chávez y a su gobierno.

Medios comunitarios

Además de los medios de la oposición y del gobierno, desde los acontecimientos de abril de 2002 ha surgido un dinámico sector de medios comunitarios. Después de haber sido excluidos durante años por los principales medios, una red de activistas comunitarios aprovechó el triunfo de Chávez de 1998 para promover el apoyo estatal para las iniciativas de radios comunitarias. Los activistas trabajaron con los legisladores chavistas para redactar leyes sobre medios alternativos que se encuentran entre las más avanzadas del hemisferio.

La ley de Venezuela consagra la obligación del gobierno de apoyar a las estaciones de radio comunitarias mediante el otorgamiento de habilitaciones y proporcionándoles capital de gestación, subsidios para infraestructura y capacitación. Si bien el gobierno no implementó la ley rápidamente, las habilitaciones y el financiamiento comenzaron a otorgarse después de que las radios comunitarias demostraron su valor político durante el golpe de 2002 al romper con el bloqueo informativo establecido por los medios privados y convocar a los partidarios de Chávez a las manifestaciones que le ayudaron a regresar al poder.

¹⁶⁹ En virtud del artículo 192 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (“LOTTEL”), promulgada en el año 2000, el Presidente Chávez, el vicepresidente y los ministros de gobierno están autorizados a ordenar a los canales privados que transmitan discursos sin límite de tiempo. Ley Orgánica de Telecomunicaciones, “LOTTEL”, *Gaceta Oficial*, No. 36.970, 2000, <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/junio/120600/120600-36970-15.html> (consultado el 1 de agosto de 2008), art. 192. La Ley de Responsabilidad Social prohíbe la adulteración o edición de los discursos. Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, *Gaceta Oficial*, No. 38.081, 2004, <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/071204/071204-38081-01.html> (consultado el 1 de agosto de 2008).

¹⁷⁰ Francisco Olivares, “TV sin público”, *El Universal*, 1 de junio de 2008, http://archivo.eluniversal.com/2008/06/01/pol_art_tv-sin-publico_880350.shtml (consultado el 1 de agosto de 2008), que cita datos de AGB Nielsen Media Research.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), hasta agosto de 2007, existían 266 estaciones de radio comunitarias y más de 30 medios televisivos comunitarios habilitados y en funcionamiento.¹⁷¹

La “guerra mediática”

Después de los intentos golpistas fallidos de 2002, Chávez y sus partidarios adoptaron una postura de confrontación cada vez más agresiva respecto de los medios privados. Acusaron a los Estados Unidos de dirigir a los medios internacionales y a sus contrapartes venezolanos hacia una “guerra mediática” para difamar y destruir a su gobierno.¹⁷²

Los funcionarios de gobierno se enfrentaron enérgicamente con el “enemigo” mediático. El ministro de comunicación manifestó en una entrevista que el gobierno estaba librando “una batalla [...] por el corazón y la mente de la gente”, con el fin de lograr “la hegemonía comunicacional e informativa del Estado”.¹⁷³ El ministro describió al programa de VTV *La Hojilla* como “una herramienta para la guerra mediática, que sirve para desmontar las falsas matrices de opinión creadas por los medios privados que buscan engañar al pueblo y desestabilizar el proceso

¹⁷¹ Estas cifras fueron obtenidas del sitio web de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, República Bolivariana de Venezuela (CONATEL), agosto de 2007, <http://www.conatel.gob.ve> (consultado el 4 de mayo de 2008). Cristóbal Alva, “Redes de Comunicación Popular”, Seminario Nacional: Política Social: Una Nueva Paradigma, Caracas, 11-13 de mayo, 2004, http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs_03/bs_03_pdf_doc/jueves/panel_cristobal_alva.pdf (consultado el 1 de agosto de 2008).

¹⁷² En abril de 2008, Chávez sugirió establecer un centro de monitoreo de medios que funcionara las 24 horas, bajo la dirección del gobierno y del partido socialista dominante para contrarrestar las distorsiones de los medios: “organizar un cerebro nacional bien equipado, donde haya personas dedicadas las 24 horas del día a la guerra mediática”. “Psuv dirigirá Centro Nacional de Mensajes para enfrentar guerra mediática”, Agencia Bolivariana de Noticias, 26 de abril de 2008, http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=130516 (consultado el 20 de junio de 2008). Pedro Peñaloza, “Crearán centro nacional de mensajes para guerra mediática”, *El Universal*, 26 de abril de 2008, http://www.eluniversal.com/2008/04/27/pol_art_crearan-centro-nacio_838363.shtml (consultado el 20 de junio de 2008).

¹⁷³ Laura Weffer, “Entrevista: Andrés Izarra piensa que deben evaluarse todos los operadores de TV”, *El Nacional*, 8 de enero de 2007, <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/01/08/entrevista-Andres-Izarra-considera-que.html> (consultado el 1 de agosto de 2008). “Para el nuevo panorama estratégico que se plantea, la lucha que cae en el campo ideológico tiene que ver con una batalla de ideas por el corazón y la mente de la gente. Hay que elaborar un nuevo plan, y el que nosotros proponemos es que sea hacia la hegemonía comunicacional e informativa del Estado”.

revolucionario”.¹⁷⁴ En sus discursos, Chávez tachaba a sus críticos en los medios de “fascistas”, “terroristas”, “enemigos del pueblo”, “mentirosos”, “golpistas”, “inmorales”, “basura”, y “laboratorios de guerra psicológica”, entre otras cosas.¹⁷⁵ Estas diatribas, a menudo expresadas durante discursos que todos los medios estaban obligados a transmitir, alimentaron la violencia en las calles entre los partidarios de Chávez y sus oponentes. En los meses posteriores a que se revirtiera el golpe, los seguidores de Chávez agredieron físicamente y amenazaron a cientos de periodistas y camarógrafos que trabajaban para medios de comunicación opositores.¹⁷⁶

Si bien el número de este tipo de ataques se ha reducido después del 2004, periodistas de medios identificados con la oposición permanecen vulnerables a ataques físicos y amenazas de violencia. La ONG Espacio Público, que trabaja sobre libertad de expresión, informó de 20 casos de agresión e intimidación de periodistas durante el año 2007, incluidos tres casos en los cuales se reportó el incendio de los automóviles de tres periodistas mientras estaban estacionados fuera de sus viviendas.¹⁷⁷ En julio de 2008, mientras la campaña para las elecciones regionales de noviembre del 2008 ganaba impulso, organizaciones de monitoreo de la prensa

¹⁷⁴ Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, “Ministro Izarra: Programa La Hojilla es herramienta para la guerra mediática”, 24 de marzo de 2008, http://www.mci.gob.ve/noticias-nacionales/1/175847/programa_la_hojilla.html (consultado el 20 de junio de 2008).

¹⁷⁵ Alfredo Rojas, “Chávez llamó ‘basura’ a los medios en una escuela”, *El Universal*, 19 de septiembre de 2002, http://www.eluniversal.com/2002/09/19/pol_art_19108AA.shtml (consultado el 10 de abril de 2008); Rodolfo Carrera, “Chavez acusa a televisoras”, 9 de diciembre de 2002, http://www.eluniversal.com/2002/12/09/pol_art_09105AA.shtml (consultado el 10 de abril de 2008); “Chávez invocó carta democrática para televisoras”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2002, http://www.eluniversal.com/2002/12/16/pol_art_16104BB.shtml (consultado el 10 de abril de 2008); “Se adiestran para el magnicidio”, *El Universal*, 10 de mayo de 2004 http://www.eluniversal.com/2004/05/10/pol_art_10104A.shtml (consultado el 10 de abril de 2008).

¹⁷⁶ Sobre estos ataques y sus efectos sobre la libertad de expresión, ver Human Rights Watch, *Caught in the Crossfire: Freedom of Expression in Venezuela (Atrapado en fuego cruzado: libertad de expresión en Venezuela)*, Vol. 15., No. 3(B), mayo de 2003, <http://www.hrw.org/reports/2003/venezuela/>. En mayo de 2008, un ex policía fue condenado a quince años de prisión por asesinar al fotógrafo de prensa Jorge Aguirre, a quien un policía fuera de servicio le dio un disparo en la calle, en abril de 2006, mientras cubría protestas contra los delitos violentos. Clodovaldo Hernández, “Condenado a 15 años un asesino que fue fotografiado por su víctima”, *El País* (España), 21 de mayo de 2008.

¹⁷⁷ Espacio Público, *Venezuela: Situación del derecho a la libertad de expresión e información*, 2007 (Caracas: Espacio Público, 2008), <http://www.espaciopublico.info/index.php> (consultado el 29 de julio de 2007), pp. 15, 122, 132, 180.

reportaron varios casos nuevos.¹⁷⁸ Que los responsables de incidentes previos hayan sido identificados pero raramente enjuiciados (si es que lo han sido) fomenta este tipo de ataques. Actualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos está estudiando los casos de 44 periodistas y trabajadores de Globovisión y de 20 periodistas y trabajadores de RCTV que alegan que fueron víctimas de ataques físicos o amenazas, entre otras violaciones al derecho a la libertad de expresión.¹⁷⁹

Además de los ataques verbales contra los medios privados, el gobierno amplió la cantidad de medios de comunicación estatales. Además de VTV, ahora también controla o es dueño de tres canales creados recientemente: Vive TV, un canal cultural y educativo fundado en 2003; Telesur, un canal de cable internacional que transmite dentro del territorio venezolano a través de una señal abierta que utiliza la frecuencia que alguna vez ocupó el canal privado Canal Metropolitano de Televisión (CMT),¹⁸⁰ y TVES (Televisora Venezolana Social), creada en mayo de 2007 para ocupar las frecuencias con alcance nacional de RCTV. Además, la Asamblea Nacional, conformada en la actualidad exclusivamente por legisladores a favor de Chávez, tiene su propio canal de televisión por cable, Asamblea Nacional Televisión (ANTV), que transmite a través de una señal abierta en Caracas.¹⁸¹ Las estaciones

¹⁷⁸ Javier Moreno Sucre, “Colegio Nacional de Periodistas exige investigar agresiones”, *El Universal*, 29 de julio de 2008, http://www.eluniversal.com/2008/07/29/pol_art_colegio-nacional-de_967925.shtml (consultado el 4 de agosto de 2008).

¹⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Gabriela Peroza y otros v. Venezuela, Caso 487/03, Informe No. 7/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 en 564 (2004). Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Luisiana Ríos y otros v. Venezuela, Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 11 de junio de 2008, <http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/luisiana.pdf> (consultado el 29 de julio de 2008).

¹⁸⁰ El gobierno venezolano tiene una participación mayoritaria en Telesur, un canal de propiedad conjunta de los gobiernos de Venezuela, Argentina, Cuba y Uruguay. “Telesur compra televisora venezolana CMT”, *Aporrea.org*, 13 de diciembre de 2006, <http://www.aporrea.org/medios/n87857.html> (consultado el 5 de agosto de 2008).

¹⁸¹ Si bien los medios estatales han proliferado en los últimos años, sus cifras de audiencia continúan siendo sistemáticamente bajas, en comparación con los canales comerciales. Entre los años 2002 y 2006, todos los canales estatales tenían, en conjunto, una audiencia inferior al 6 por ciento de la audiencia de televisión total, mientras que RCTV sólo tenía un porcentaje de audiencia promedio de más del 30 por ciento. La migración de RCTV al cable después de la no renovación de su concesión no ha modificado demasiado este panorama. En marzo de 2008, el porcentaje de audiencia de VTV era menor del 4 por ciento, mientras que el de RCTV superaba el 13 por ciento, a pesar de que solo un cuarto de los hogares venezolanos tienen acceso al cable. Víctor Suárez, “Un rating inusitado”, *El Universal*, 20 de abril de 2008, http://www.eluniversal.com/2008/04/20/eco_art_inside-telecom_825589.shtml (consultado el 27 de mayo de 2008). Las cifras mencionadas fueron proporcionadas por AGB Panamericana de Venezuela Medición S.A., una sucursal de Nielsen Media Research.

públicas creadas más recientemente rara vez transmiten programas que desafíen la postura del gobierno.¹⁸²

Además de crear nuevos canales financiados por el estado, Chávez y sus partidarios han tomado medidas para limitar las transmisiones que consideran inaceptables. La Ley de Responsabilidad Social introdujo amplias restricciones sobre el contenido de las transmisiones de radio y televisión. Como se detalla más adelante en este capítulo, estas restricciones legales le brindaron al Estado herramientas que le permitieron interferir en la libertad de expresión e intimidar a los críticos en los medios.

En 2005 dos de los canales que habían apoyado plenamente las campañas opositoras con anterioridad, Venevisión y Televen, retiraron del aire programas de opinión controversiales y dejaron de realizar comentarios abiertamente críticos de Chávez. Sólo RCTV y Globovisión conservaron su clara línea editorial crítica.

A pesar de sus reiteradas amenazas, Chávez se abstuvo durante años de cerrar cualquier medio de comunicación. En verdad, antes de 2007, las únicas interrupciones en las transmisiones se produjeron durante el breve golpe de 2002, cuando quienes apoyaban el golpe, respaldados por la policía, cerraron VTV y Radio Nacional, y la policía allanó tres estaciones de radio y televisión comunitarias.¹⁸³

Sin embargo, en diciembre de 2006, Chávez anunció abruptamente que no renovarían la concesión que RCTV había utilizado por 20 años cuando ésta venciera el año siguiente. A pesar de las protestas nacionales e internacionales, RCTV (el único canal que quedaba en señal abierta con alcance nacional que tenía una línea editorial abiertamente crítica) fue retirado del aire el 27 de mayo de 2007. El nuevo

¹⁸² Durante un período de cuatro días en julio de 2006, el 76 por ciento de la transmisión de VIVE consistió en noticias con tendencia oficialista y propagandas a favor del gobierno. Marcelino Bisbal y Rafael Quiñones, “¿Instrumento de gobierno o institución estatal?” pp. 65-66. Si bien TEVES fue creado, evidentemente, como un prestador de servicio público de televisión pluralista, un estudio reciente muestra que el 8 por ciento de su programación consistió en mensajes del gobierno en los que se promocionaba el socialismo bolivariano de Chávez. Gustavo Hernández, “Gubernamental TVES”, en “Medios de Servicio Público”, *Comunicación*, vol. 139, (2008), p. 28.

¹⁸³ José Ignacio López Vigil, *Golpe de radio: los tres días que transmitimos peligrosamente*, (Caracas: Aler, 2007), pp. 52, 61.

canal financiado por el gobierno, TVES, que no ha proporcionado la transmisión de servicios públicos pluralistas y equilibrados prometida por el gobierno, se hizo cargo de las frecuencias y la red nacional de transmisores de RCTV. RCTV fue obligado a pasar al cable para poder seguir transmitiendo.

Si bien el gobierno ha modificado significativamente a su favor la constelación de fuerzas de los medios de radiodifusión, los opositores políticos aún tienen acceso a importantes, aunque menos, medios de comunicación críticos. Entre ellos, se encuentran el canal de cable RCTV Internacional (nombre del canal por suscripción con el cual RCTV reinició sus transmisiones, Globovisión, Unión Radio y varios importantes periódicos nacionales.¹⁸⁴

No obstante, como se muestra en el resto de este capítulo, el gobierno cuenta ahora con diversas herramientas legales con las cuales puede adoptar fuertes medidas contra los críticos del gobierno en cualquier momento. Al promover la autocensura, estas leyes, aunque no se apliquen estrictamente, limitan la expresión de la opinión crítica. El uso discriminatorio por parte del gobierno de su control del espectro radioeléctrico y sus reiteradas amenazas del uso de dicho control contra los canales críticos también representan amenazas significativas a la libertad de expresión.

Endurecimiento de los delitos que penalizan expresiones

En una serie de reformas efectuadas en marzo de 2005, Chávez y sus partidarios en la Asamblea Nacional ampliaron las leyes existentes sobre delitos que penalizan expresiones y establecieron penas excesivamente severas, incluidas mayores penas de prisión y multas más costosas por expresiones que dañaran la reputación u ofendieran a los funcionarios de gobierno.

Estas medidas son incompatibles con principios de derecho internacional sobre libertad de prensa. Desde hace tiempo, los organismos de derechos humanos internacionales reclaman a los gobiernos de todo el mundo que despenalicen las

¹⁸⁴ Salvo por la creación en 2003 de un periódico popular a favor de Chávez, *Vea*, el equilibrio de las fuerzas en los medios gráficos no ha cambiado significativamente.

expresiones que puedan no ser del agrado de los funcionarios públicos, a fin de que la prensa pueda monitorear con efectividad los actos de gobierno. Sin embargo, Venezuela ha adoptado la postura contraria. Ha reafirmado y ampliado las leyes de desacato, que violan directamente las normas internacionales sobre libertad de expresión, y ha establecido penas de prisión de hasta cuatro años por difamación.

Derecho internacional

Las leyes de desacato, que penalizan las expresiones que se consideran ofensivas del honor de las instituciones y de los funcionarios públicos, infringen directamente las normas internacionales sobre derechos humanos.¹⁸⁵

Tanto el sistema interamericano de derechos humanos como el europeo consideran que las leyes de desacato son incompatibles con el libre debate, que es un elemento indispensable de las sociedades democráticas. En un informe emblemático de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluyó que estas leyes eran incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que protege el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. La comisión escribió, “[l]a protección especial que brindan las leyes de desacato a los funcionarios públicos contra un lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público”. También observó que, en las sociedades democráticas, las personalidades políticas y públicas deben estar más expuestas—y no menos expuestas—al escrutinio y la crítica del público. “Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica”. La comisión también señaló que las leyes de desacato tenían un efecto inhibitorio, ya que “[e]l temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre

¹⁸⁵ Las leyes de desacato son “una clase de legislación que penaliza la expresión que ofende, insulta o amenaza a un funcionario público en el desempeño de sus funciones oficiales”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994, OEA/Ser/.L/V/11.88, 1995, <http://www.cidh.org/annualrep/94eng/chap.5.htm> (consultado el 1 de agosto de 2008). El delito no necesariamente implica una afirmación falsa; por ello, demostrar que la afirmación es verdadera, por lo general, no es una defensa. Además, suele clasificarse no solamente como un perjuicio al honor del funcionario público afectado, sino también a su investidura. Por extensión, suele considerarse un delito contra el orden público.

problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor”.¹⁸⁶

Más recientemente, en *Palamara Iribarne v. Chile* (2005), la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que “tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública, de políticos y de instituciones estatales, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada”.¹⁸⁷

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que la protección de la libertad de expresión no debe aplicarse sólo a informaciones o ideas aceptadas ampliamente, sino también a las que “ofenden, hieren o molestan”.¹⁸⁸ Como observó el Tribunal Europeo en un caso que implicaba a un político acusado de insultar al gobierno de España, “[a]sí lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática”.¹⁸⁹

En una declaración conjunta, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y la Organización de los Estados Americanos (OEA) recomendaron en el año 2000 que “[debían] derogarse las leyes que proporcionan protección especial a las figuras públicas”, como las leyes de desacato. Los expertos también recomendaron que “debía prohibirse que se entablaran acciones de difamación relacionadas con el Estado, objetos como banderas o símbolos, los organismos gubernamentales y las autoridades públicas”.¹⁹⁰

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Palamara Iribarne v. Chile*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, (Serie C), No. 5, párr. 88, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_ing.pdf (consultado el 1 de agosto de 2008).

¹⁸⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Castells v. España*, sentencia del 23 de abril de 1992, Serie A., no. 236, p. 22, párr. 42.

¹⁸⁹ *Ibíd.*

¹⁹⁰ Declaración conjunta emitida por Abid Hussain, Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión; Freimut Duve, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación; y Santiago Cantón, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 1 de diciembre de 2000. Comunicado de prensa de las Naciones Unidas,

Los organismos de derechos internacionales también sostienen que la difamación de funcionarios públicos debería despenalizarse para promover el debate público dinámico que es necesario para una democracia.¹⁹¹ Los Principios sobre Libertad de Expresión adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2000 afirman que la protección de la reputación de los funcionarios públicos debe estar garantizada solo a través de sanciones civiles.¹⁹² En otras palabras, nadie debería ir a prisión por criticar u ofender a un funcionario público. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido recientemente que la aplicación de cualquier medida penal por difamación debe limitarse a casos de “extrema gravedad”, en los que se haya demostrado la “absoluta necesidad” de utilizar tales medidas “en forma verdaderamente excepcional”, y en ese caso, la carga de la prueba debe recaer en quien formula la acusación.¹⁹³

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también establece que, para que un tribunal determine que ha existido difamación, debe probarse que, “en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.¹⁹⁴

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/EFE58839B169CC09C12569AB002D02Co?opendocument> (consultado el 27 de junio de 2008).

¹⁹¹ Difamación puede definirse como una comunicación “tendiente a dañar la reputación de otra persona y menoscabar la estima que por ella sienta la comunidad o tendiente a disuadir a terceros de asociarse o negociar con esa persona”. Robert D. Sack, *Sack on Defamation: Libel, Slander and Related Problems* (Tratado Sack sobre difamación: Calumnias, injurias y problemas relacionados), 2-9 (1999), citado en Bonnie Docherty, “Defamation Law: Positive Jurisprudence” (Leyes en materia de difamación: jurisprudencia positiva), *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 13, primavera de 2000, ISSN 1057-5057, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss13/docherty.shtml#fn7> (consultado el 3 de junio de 2008).

¹⁹² Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 sesión, 2000. El Principio 10 de la Declaración de Principios establece: “La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual del Relator para la Libertad de Expresión (2002), cap. 5 (18,19), <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=159&IID=2> (consultado el 3 de junio de 2008).

¹⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Kimel v. Argentina*, Sentencia del 2 de mayo de 2008, párr. 78.

¹⁹⁴ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principio 10. Estos estándares son similares a los de la doctrina de la “real malicia”, originada en los Estados Unidos en el emblemático caso *New York Times v. Sullivan* de 1964. *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

Si bien la tarea más urgente es la despenalización de la difamación, la aplicación de indemnizaciones civiles excesivas también puede ser un freno para la libertad de expresión y, por lo tanto, debería prohibirse. Como se expresó en la declaración conjunta de los expertos de la ONU, la OSCE y la OEA, “las sanciones civiles por difamación no deben ser de tales proporciones que susciten un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión, y deben ser diseñadas de modo de restablecer la reputación dañada, y no de indemnizar al demandante o castigar al demandado; en especial, las sanciones pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales a los daños reales causados, y la ley debe dar prioridad a la utilización de una gama de reparaciones no pecuniarias”.¹⁹⁵

En su informe sobre América para 2006, el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión concluyó que “la utilización recurrente de procesos penales contra periodistas por desacato, difamación, calumnia o injuria, demuestra, en la gran mayoría de los casos, tanto intolerancia a la crítica por parte de funcionarios públicos como la utilización de tales figuras para frustrar investigaciones sobre hechos de corrupción”.¹⁹⁶

Disposiciones sobre desacato

Con el gobierno de Chávez, Venezuela ha resistido la tendencia internacional a eliminar las leyes de desacato. Desde que se publicó su novedoso informe sobre las leyes de desacato en 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha exhortado a los Estados miembro de la OEA a derogar dichas disposiciones de sus

¹⁹⁵ Declaración conjunta emitida por Abid Hussain, Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, Freimut Duve, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, y Santiago Cantón, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 1 de diciembre de 2000. Comunicado de prensa de la ONU, <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/EFE58839B169CC09C12569AB002D02Co?opendocument> (consultado el 27 de junio de 2008).

¹⁹⁶ Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006. OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4. Rev. 1, 3 de marzo de 2007, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006eng/Rapporteurship%20for%20Freedom%20of%20Expression.pdf> (consultado el 8 de julio de 2007). El informe menciona cinco países de la región en los que se encontraban en curso procesos por difamación o desacato en 2006: Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

códigos penales. Diez Estados miembro de la OEA, entre los que se incluyen Argentina, Chile, Perú, Paraguay y Panamá, ya lo han hecho.¹⁹⁷

Sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en abierto desafío a las normas internacionales, ha adoptado una postura contraria a esta tendencia. En 2003, en respuesta a una apelación contra las disposiciones del Código Penal sobre delitos que penalizan las expresiones, presentada por un abogado de derechos humanos, su sala constitucional dictaminó, en forma unánime, que las disposiciones sobre desacato de Venezuela eran constitucionales. Al negarse a alinear la garantía de libertad de expresión establecida en la Constitución venezolana con los estándares internacionales, señaló que las recomendaciones de la CIDH no eran vinculantes para el estado y opinó que la aplicación de las normas establecidas por la CIDH incluso podía hacer peligrar al estado y amenazar su independencia si se las pusiera en práctica.¹⁹⁸

En lugar de eliminar las leyes de desacato de Venezuela, en 2005 Chávez y sus partidarios sancionaron leyes que aumentaron las clases de funcionarios públicos que podían recurrir a procesos por desacato si enfrentaran medios de prensa desfavorables. Antes de que la legislatura sancionara las reformas en marzo de 2005, sólo el presidente, el vicepresidente, los ministros de gobierno, los gobernadores de estados, los alcaldes y los magistrados del Tribunal Supremo podían iniciar procesos por desacato. El código reformado agregó a la lista a los miembros de la Asamblea Nacional, a los funcionarios del Consejo Electoral, al Fiscal general, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y a miembros del Alto Mando Militar.¹⁹⁹ En realidad, en la actualidad, todos los altos funcionarios venezolanos gozan de una mayor protección legal contra las críticas de los medios.

¹⁹⁷ Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, párrafo 137. OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22, rev. 1, 29 de diciembre de 2007.

¹⁹⁸ Sala Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia, Expediente No. 1.942, 15 de julio de 2003.

¹⁹⁹ Código Penal de Venezuela, art. 148.

Dado que el delito de desacato no requiere que el autor acuse a un funcionario de actos específicos, sino simplemente que utilice un lenguaje que, subjetivamente, “ofenda” a un funcionario público o sea “irrespetuoso” para con él, los demandados en procesos por desacato no pueden escapar a la condena probando la veracidad de sus afirmaciones. La determinación sobre si una afirmación constituye desacato y su gravedad queda a discreción del tribunal. La redacción de la ley (“[E]l que ofendiere de palabra o por escrito, o de cualquier otra manera irrespetare”)²⁰⁰ es vaga, amplia y subjetiva, y por eso es difícil presentar una defensa legal contra una acusación de esta índole. Los periodistas deben elegir su lenguaje con cuidado y en forma conservadora para evitar ofender a los funcionarios sobre los cuales escriben.

Las reformas de marzo de 2005 no modificaron una disposición sobre desacato que penaliza las ofensas dirigidas no hacia funcionarios, sino hacia instituciones del estado (un delito conocido en Venezuela como *vilipendio*). En virtud de este artículo, cualquiera que vilipendiere a la Asamblea Nacional, al Tribunal Supremo, o al Gabinete, así como a alguno de los Consejos Legislativos de los Estados o algunos de los Tribunales Superiores, puede ser sancionado con una pena de prisión de hasta 15 meses.²⁰¹ La idea de que una institución del estado pueda iniciar acciones por vilipendio que tengan como consecuencia penas de prisión constituye una peligrosa injerencia en la libertad de expresión, que puede dañar seriamente el papel de la prensa como guardián de una sociedad libre.²⁰²

Todos los delitos de desacato son sancionados, en Venezuela, con penas de prisión, y a mayor jerarquía del funcionario afectado, corresponderá una mayor pena para quien cometa el delito. Esto es contrario al principio democrático según el cual los funcionarios públicos con roles públicos y responsabilidades más importantes deben estar abiertos y expuestos a un mayor grado de crítica que los ciudadanos

²⁰⁰ Código Penal, art. 147.

²⁰¹ Código Penal, art. 149.

²⁰² Declaración conjunta emitida por Abid Hussain, Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión; Freimut Duve, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación; y Santiago Cantón, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa de las Naciones Unidas, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/EFE58839B169CC09C12569AB002D02Co?opendocument> (consultado el 27 de junio de 2008).

comunes. Las penas varían desde una sentencia máxima de 20 meses en el caso de magistrados del Tribunal Supremo, legisladores y funcionarios de gobierno mencionados con anterioridad (salvo alcaldes), hasta una sentencia máxima de 40 meses en el caso del delito más grave contra el presidente.

Disposiciones sobre difamación

Las leyes venezolanas también contradicen las normas internacionales al establecer que pueden imponerse penas de prisión sobre cualquiera que “hubiera imputado a algún individuo un hecho determinado capaz de exponerlo al desprecio o al odio público, u ofensivo a su honor o reputación”.²⁰³ En lugar de eliminar estas penas, Chávez y sus partidarios en la legislatura las han aumentado significativamente.

Si bien algunos gobiernos de la región están analizando sancionar leyes que despenalicen la difamación en el caso de funcionarios públicos o figuras que estén en el ojo público, Venezuela, una vez más, ha actuado en sentido opuesto.²⁰⁴ Las reformas sancionadas en marzo de 2005 aumentaron la pena mínima por difamación de tres meses a un año de prisión. El máximo aumentó de 30 meses a cuatro años si el delito se comete “en documento público o con escritos o dibujos divulgados o expuestos al público, o con otros medios de publicidad”. Además, el nuevo artículo establece multas significativas que no se encontraban en la ley

²⁰³ Código Penal, art. 442.

Al explicar este punto de la ley, el Tribunal Supremo ha dictaminado en dos oportunidades que, para no ser condenados, los periodistas no necesariamente deben probar la veracidad de una acusación, siempre que puedan demostrar que tomaron medidas razonables para confirmar la información que, finalmente, fue falsa. (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Magistrado Ponente Jesús Eduardo Cabrera, Sentencia No. 1.013, 12 de junio de 2001; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Magistrado Ponente Jesús Eduardo Cabrera, Sentencia No. 1.942, 15 de julio de 2003). El principio seguido por el Tribunal Supremo es compatible con las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha sostenido que el requisito de probar la verdad de una afirmación para sustraerse de la responsabilidad por una acusación de difamación es una “limitación excesiva a la libertad de expresión”, ya que produce sobre los periodistas un efecto “disuasivo, atemorizador e inhibidor”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Herrera Ulloa v. Costa Rica, Sentencia del 2 de julio de 2004, párrs. 132, 133.)

²⁰⁴ En 2007 México aprobó una ley federal de despenalización de las calumnias e injurias en el caso de los funcionarios públicos. Otros países, como la Argentina y Uruguay, tienen proyectos de ley en la legislatura.

anterior, que oscilan entre las 100 unidades tributarias y las 2,000 unidades tributarias (US\$ 2.145 a US\$ 42.898 al tipo de cambio actual).²⁰⁵

Otra forma de difamación es la *injuria* que consiste en “ofend[er] de alguna manera el honor, la reputación o el decoro de alguna persona”, sin que se le atribuya un acto específico.²⁰⁶ De conformidad con la nueva legislación, la pena mínima de prisión por este delito se elevó de tres días a seis meses, y el máximo, de tres meses a dos años. Las multas, que antes eran insignificantes, aumentaron de un mínimo de 50 unidades tributarias a 500 unidades tributarias (US\$ 1.071 a US\$ 10.710 al tipo de cambio actual).²⁰⁷

Además, las reformas del Código Penal establecen que, ahora, cualquier acto del demandante puede interrumpir el plazo de prescripción de un año que se aplica a los casos de difamación y de seis meses en los casos de injuria.²⁰⁸ Por ello, al litigante le resulta más sencillo prolongar el período de investigación. Una característica llamativa de los procesos por difamación en Venezuela es que muchos permanecen abiertos en los tribunales durante muchos años, sin que haya avances ni finalicen. Estos extensos procesos pueden tener un efecto sumamente negativo en la vida profesional y personal de los periodistas.²⁰⁹

Procesos por delitos que penalizan las expresiones

Si bien estas leyes que penalizan expresiones no han recibido una aplicación sistemática, son algo más que una amenaza latente. Como lo demuestran los casos descritos a continuación, las leyes en materia de delitos que penalizan expresiones han sido utilizadas contra periodistas en una amplia variedad de casos.

²⁰⁵ Código Penal, art. 442.

²⁰⁶ Código Penal, art. 444. Esta ley es similar a la “ley de desacato” en el sentido de que penaliza la expresión de lenguaje insultante, en lugar de acusaciones de hecho específicas. Sin embargo, no se limita a proteger a funcionarios de gobierno.

²⁰⁷ *Ibíd.*

²⁰⁸ Código Penal, art. 450.

²⁰⁹ Entrevistas de Human Rights Watch con Julio Balza y Marianella Salazar, Caracas, 8 y 15 de marzo de 2007. De los 63 casos judiciales abiertos contra periodistas desde 2002, 26 aún no habían sido resueltos en 2007. Carlos Correa y Débora Calderón, *El Peso de las Palabras* (Caracas: Espacio Público, 2007), pp. 53-60.

Napoleón Bravo

El proceso iniciado contra Napoleón Bravo por ofender el honor del Tribunal Supremo es un ejemplo de un proceso por desacato que viola el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En febrero de 2006, a solicitud del Tribunal Supremo, el fiscal inició un proceso legal contra José Ovidio Rodríguez Cuesta (una famosa figura de la televisión, conocida en Venezuela como Napoleón Bravo) por desacato al tribunal.

El supuesto delito se produjo en septiembre de 2004 cuando el programa político de Bravo, “24 Horas”, estaba cubriendo la huelga de hambre de una víctima de abuso sexual que estaba protestando por la larga demora del tribunal en resolver su caso. Mientras la cámara mostraba imágenes de la mujer, Bravo sugirió, aparentemente con ironía, que el tribunal no servía para nada y que debía ser reemplazado por un burdel. El entonces presidente del tribunal solicitó al fiscal general que iniciara un proceso contra Bravo. El fiscal lo acusó formalmente de haber insultado el honor del tribunal.²¹⁰

Bravo fue objeto de una investigación que duró dos años, seguida de otros dos años de proceso ante los tribunales venezolanos. Hasta el día de la fecha, el caso contra Bravo continúa abierto.²¹¹

²¹⁰ Fiscal Sexta a Nivel Nacional con Competencia Plena, Acusación, 8 de febrero de 2006.

²¹¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con el abogado defensor de Bravo, Alberto Arteaga, 9 de abril de 2008. Juan Francisco Alonso, “Ordenan reiniciar proceso contra Napoleón Bravo”, *El Universal*, 13 de marzo de 2007. El Tribunal Supremo falló a favor de la libertad de expresión en un caso de julio de 2005 en el cual el fiscal general intentó iniciar acciones contra una fuente de noticias debido a un editorial. El fiscal general ordenó una investigación para determinar si el periódico *El Universal* había insultado su investidura y al Poder Judicial de la nación al publicar un editorial titulado “La justicia de rodillas”. La investigación reveló que la oficina del fiscal general no podía iniciar acciones contra el periódico por vilipendio al Ministerio Público, dado que no era una de las instituciones autorizadas para hacerlo en virtud del Código Penal, ni tampoco podía accionar contra el periódico por difamación o por expresiones irrespetuosas, ya que el editorial no había apuntado a ninguna persona en particular. Entonces, el fiscal general presentó el caso ante el Tribunal Supremo y solicitó que éste determinara si el artículo offendía su honor institucional. En una sólida decisión, el tribunal concluyó, por unanimidad, que el artículo era una expresión de opinión, que no constituía vilipendio. “Improcedente solicitud del Fiscal General contra editorial de “El Universal”, Tribunal Supremo de Justicia, comunicado de prensa, 5 de octubre de 2005.

Tulio Álvarez

Tulio Álvarez, un abogado constitucionalista y académico, fue condenado por difamación penal por haber publicado un artículo en el cual citaba un informe oficial que, según él, implicaba a un congresista en irregularidades en la administración financiera. Fue condenado en febrero de 2005 a una pena de prisión en suspenso de dos años y tres meses. (De acuerdo con el derecho venezolano, las personas condenadas a no más de cinco años de prisión por un primer delito pueden solicitar al tribunal la suspensión condicional de su pena de prisión.²¹²)

El artículo de Álvarez, publicado en la edición de mayo de 2003 del periódico *Así es la Noticia*, sugería que un conocido congresista había usado fondos de los ahorros de los empleados y ex empleados de la Asamblea Nacional para otros fines del Congreso, y había dejado una deuda impaga frente a los fondos de ahorros de los empleados de 1.707.723.317 bolívares (aproximadamente US\$ 792.000). Álvarez estaba representando al sindicato de empleados de la Asamblea Nacional en un caso legal contra el congresista y tuvo acceso a un informe del caso emitido por la superintendencia de bancos, una entidad adscrita al Ministerio de Finanzas.

En diciembre de 2003, el congresista presentó una demanda contra Álvarez por difamación. Un año más tarde, el tribunal prohibió a Álvarez salir del país como una “medida precautoria” para evitar que escapara de la justicia. En febrero de 2005, el tribunal condenó a Álvarez a dos años y tres meses de prisión, en suspenso.²¹³ El tribunal determinó que Álvarez había difamado al congresista al insinuar su culpabilidad, ya que en el informe que citó sólo se expresaba que el dinero adeudado al banco de ahorros no se había pagado y no que el congresista fuera culpable de un ilícito.²¹⁴

²¹² Código Orgánico Procesal Penal, *Gaceta Oficial*, No. 5.558, 14 de noviembre de 2001, arts. 478, 494, http://www.tsj.gov.ve/legislacion/reforma_copp2001.asp (consultado el 19 de julio de 2008).

²¹³ Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal, Expediente No. AA30-P-2005-00534, 7 de febrero de 2006.

²¹⁴ *Ibíd.*

Julio Balza

Julio Balza, un periodista veterano que escribe una columna semanal en el periódico opositor *El Nuevo País*, se ha enfrentado, desde 2004, a cuatro procesos por difamación debido a sus críticas a funcionarios públicos.

En julio de 2006 Balza fue condenado a dos años y once meses de prisión, en suspenso, y a pagar una multa de aproximadamente US\$ 12.500 por llamar a un ministro de gobierno “imprudente, negligente, embustero e incapaz”, luego de que el viaducto que conectaba el aeropuerto Maiquetía de Caracas con la capital fuera retirado de servicio en marzo de 2006 debido al riesgo que se derrumbara.²¹⁵ El ministro había intentado infructuosamente, desde hacía tiempo, reforzar la estructura y Balza había criticado en el periódico sus intentos. La Corte de Apelaciones de Caracas confirmó la sentencia en diciembre de 2006 y en abril de 2007 el Tribunal Supremo declaró inadmisibile un recurso de apelación final.²¹⁶ En este caso, en ninguno de los tres artículos impugnados se realizaban acusaciones específicas, sino que simplemente se expresaba una fuerte opinión sobre la idoneidad del ministro.

En años anteriores, Julio Balza había sido acusado tres veces de difamación por funcionarios de la autoridad aeroportuaria de Maiquetía tras acusarlos de corrupción. Dos de los casos se resolvieron extrajudicialmente. En uno de ellos, Balza aceptó publicar tres artículos consecutivos en los cuales se disculparía por el daño causado a la institución, y enviar a su director un compromiso por escrito de no atacar el honor y la reputación del aeropuerto en el futuro.²¹⁷

Henry Crespo y Miguel Salazar

En mayo de 2006, un tribunal de Caracas condenó al periodista Henry Crespo, columnista de *Las Verdades de Miguel*, una publicación periódica con una larga

²¹⁵ Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal, Expediente No. 07-102, 12 de abril de 2007.

²¹⁶ *Ibíd.*

²¹⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Julio Balza, Caracas, 8 de marzo de 2007.

trayectoria en cuanto a investigaciones de casos de corrupción e intrigas políticas, a 18 meses de prisión en suspenso por difamar al gobernador del Estado Guárico.

Las Verdades de Miguel había publicado una serie de informes sobre una investigación en la legislatura de irregularidades financieras en cuatro proyectos que llevaba adelante el gobierno del Estado Guárico.²¹⁸ El tribunal consideró que el comentario sobre que las acciones del gobernador eran un “compendio del Código Penal”, efectuado por uno de los entrevistados y citado por Crespo, era difamatorio. Sostuvo lo mismo sobre otros artículos que Crespo escribió en *Las Verdades de Miguel*, en los cuales denunciaba la corrupción en proyectos del gobierno.²¹⁹

El gobernador y dos asociados políticos cercanos también iniciaron una acción por difamación contra el director de la revista, Miguel Salazar, por publicar artículos sobre supuesta corrupción y acusar al gobernador de haber contratado a alguien para matarlo. El juicio de Salazar comenzó en abril de 2007 y continuaba al momento de la elaboración del presente documento.

Francisco Usón

La única persona condenada en los últimos años por un delito que penaliza expresiones que ha estado presa cumpliendo su condena no ha sido un periodista, sino un militar retirado a quien se le inició un proceso en virtud del Código de Justicia Militar por un comentario que realizó en un programa de entrevistas por televisión. El Gen. (ret.) Francisco Usón, un ferviente crítico del gobierno de Chávez,

²¹⁸ Carlos Correa y Débora Calderón, *El Peso de las Palabras*, pp. 78-79.

²¹⁹ Sala Séptima Accidental de la Corte de Apelaciones de Circuito Judicial Penal de Caracas, Expediente No. 2968-06, 12 de julio de 2006, <http://bolivar.tsj.gov.ve/decisiones/2006/julio/1728-12-S7-2968-06-.html> (consultado el 17 de junio de 2008).

fue condenado por un tribunal militar en noviembre de 2004 a cinco años y seis meses de prisión por “ultraje a las fuerzas armadas”.²²⁰

Usón fue condenado por comentarios realizados en abril de 2004 como invitado en el programa de Televen llamado “La Entrevista”, conducido por la periodista opositora Marta Colomina.

Parte de la entrevista se refirió a los acontecimientos ocurridos en Fuerte Mara en febrero de 2004, cuando ocho soldados que se encontraban en una celda de castigo sufrieron graves quemaduras. Dos de ellos murieron más tarde debido a sus lesiones. Las muertes de los soldados generaron la protesta de la prensa opositora. Un día antes de que el programa saliera al aire, una conocida crítica del gobierno, Patricia Poleo, había publicado un artículo en el cual alegaba que el incendio había sido causado por un lanzallamas. En la entrevista con Poleo y Usón, la conductora del programa, Marta Colomina, le pidió a Usón una opinión técnica sobre el uso del lanzallamas. Usón manifestó que, para usarlo, era necesario preparar, por anticipado, una mezcla de gasolina y napalm, lo cual podía indicar la existencia de premeditación si se hubiera usado un lanzallamas en el caso de Fuerte Mara. “Esto sería sumamente grave, de comprobarse que fuera cierto”, expresó.²²¹

Si bien se había retirado del ejército un año antes de la entrevista, Usón fue acusado de acuerdo con un artículo del Código de Justicia Militar, que pena a cualquiera que “injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas”.²²² En noviembre de 2004, un

²²⁰ Luego de haber ocupado altos cargos en el ejército, Usón se desempeñó durante un breve período, en 2002, como Ministro de Finanzas de Chávez. Renunció a su cargo en el gabinete durante el golpe de 2002, como una forma de expresar su disconformidad por la manera en que el gobierno manejaba las protestas de la oposición. Después de regresar a sus funciones militares, en cartas dirigidas al Ministro de Defensa, Usón denunció ascensos basados en motivaciones políticas en el ejército y el uso de fuerza excesiva contra los protestantes. En mayo de 2003, el Ministro dictó una orden en virtud de la cual Usón debía acogerse al retiro obligatorio. Usón continuó participando activamente en actividades de la oposición hasta que fue arrestado en mayo de 2004 mientras reunía firmas para el referendo revocatorio.

²²¹ Transcripción oficial del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), 4 de octubre de 2004, <http://www.humanrightsfoundation.org/reports/Usón/2.pdf> (consultado el 20 de julio de 2008).

²²² El Artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar, por ejemplo, establece una pena de prisión de entre tres y ocho años para cualquiera que “injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”. Código Orgánico de Justicia Militar, *Gaceta Oficial*, No. 5.263, 17 de septiembre de 1998, art. 505. Se establece una pena de prisión de entre tres y ocho años para este delito.

tribunal militar condenó a Usó tras un juicio sumario cerrado al público. En los meses siguientes, tanto la Corte Marcial (tribunal militar de apelación) como el Tribunal Supremo rechazaron las apelaciones de Usón contra la sentencia.²²³ Usón fue puesto en libertad condicional en diciembre de 2007.

Marianella Salazar

En algunos casos, los fiscales que investigan supuestos abusos o casos de corrupción informados por periodistas, después formularon acusaciones contra los periodistas, aunque los funcionarios imputados en sus artículos no inicien acciones por difamación.

Ese fue el caso de Marianella Salazar, que enfrenta acusaciones penales por calumnia contra un funcionario público más de cuatro años después de la publicación del artículo en cuestión. En Venezuela, calumniar a alguien es acusarle de un delito *ante una autoridad judicial* sabiendo que la acusación es falsa.²²⁴

En el artículo, publicado en el periódico *El Nacional* en junio de 2003, se afirmaba que dos ministros de gobierno estaban involucrados en un plan para adquirir equipos electrónicos de espionaje de una agencia de defensa europea. El artículo describía una supuesta disputa entre ellos por las lucrativas comisiones esperadas del negocio.²²⁵ De acuerdo con el procedimiento establecido por la ley, los dos ministros solicitaron al fiscal general que investigara las imputaciones efectuadas por Salazar a fin de limpiar sus nombres, pero no iniciaron acciones por difamación en su contra.²²⁶ Después de interrogar a Salazar y a dos hombres mencionados en el artículo, el fiscal llegó a la conclusión de que la autora no había podido presentar

²²³ Sala Penal, Tribunal Supremo, Deyanira Nieves Bastidas, Expediente No. 05-125, 2 de junio de 2005, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scp/junio/rco5-0125.htm.htm> (consultado el 29 de julio de 2008).

²²⁴ Código Penal, art. 241.

²²⁵ Marianella Salazar, “Guerra Electrónica”, *El Nacional*, 11 de junio de 2003.

²²⁶ De acuerdo con las leyes procesales penales de Venezuela, una persona que ha sido imputada públicamente de un delito puede solicitar a la Fiscalía General de la Nación que investigue la imputación de la que ha sido objeto. Si se demuestra que fueron infundadas, quien hizo la imputación pública debe pagar las costas de la investigación (Ley Orgánica Procesal Penal, art. 290).

las pruebas respaldatorias correspondientes y que sus imputaciones eran infundadas.

Posteriormente, el fiscal acusó a Salazar de calumnia porque ella le había mostrado, en el curso de su investigación, un artículo de un tercero que corroboraba su historia.²²⁷ El caso iniciado por el fiscal contra Salazar aún estaba abierto al momento de la elaboración de este documento, aunque la acusación del fiscal no tiene ninguna prueba que respalde que Salazar sabía que la información era falsa.²²⁸

Ibéyise Pacheco

En octubre de 2004, otro fiscal inició un proceso penal contra una periodista de investigación luego de analizar las imputaciones que ella hizo contra varios funcionarios de gobierno y de considerarlas infundadas. La fiscalía, una vez más, comenzó una investigación a solicitud de ministros de gobierno como reacción a imputaciones, en este caso, publicadas por la columnista opositora Ibéyise Pacheco en el periódico *El Nacional*.²²⁹

Como Salazar, Pacheco fue procesada, no debido a estas imputaciones, sino por las pruebas presentadas al fiscal en el curso de su investigación, en este caso, por perjurio. La investigación fue, eventualmente, anulada debido a que no se respetó su derecho al debido proceso.²³⁰

En un artículo de mayo de 2003 titulado “Entre delincuentes”, publicado en *El Nacional*, Pacheco publicó una supuesta conversación entre Hugo Chávez, el

²²⁷ Fiscalía Quincuagésima Sexta, Área Metropolitana de Caracas, Acusación, Expediente No. F-01-56-460-03, sin fecha.

²²⁸ Salazar apeló la primera decisión del tribunal respecto del caso —que aceptó la acusación en su contra— sobre la base de que el juez no había efectuado una correcta evaluación de las pruebas. Una corte de apelaciones de Caracas admitió la apelación y ordenó una nueva audiencia. Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal del Área Metropolitana de Caracas, Sala 9, Expediente No. 1934-06, 26 de octubre de 2006.

²²⁹ “Entre delincuentes”, *El Nacional*, 9 de mayo de 2003.

²³⁰ Ibéyise Pacheco ha enfrentado diez procesos por difamación, traición y perjurio desde 2002. En la actualidad, salvo uno o dos de ellos, todos los demás han sido resueltos mediante conciliación o anulados. Sin embargo, en marzo de 2006, Pacheco debió cumplir arresto domiciliario después de haber sido condenada a nueve meses de prisión por difamar a un coronel del ejército, a quien acusó de haber falsificado sus antecedentes académicos. Admitió haber cometido un error, y el coronel la perdonó.

vicepresidente José Vicente Rangel, otros funcionarios, legisladores afines al gobierno y funcionarios del Ejército que, supuestamente, había tenido lugar en Miraflores (el palacio presidencial) en febrero de 2002, dos meses antes del breve golpe. Entre los planes supuestamente aprobados estaban el de secuestrar al líder sindicalista Carlos Ortega y culpar del delito a un agrupación chavista de extrema izquierda, intimidar a la prensa y organizar ataques terroristas falsos y asesinar a figuras de la oposición.²³¹

Después de entrevistar a todos los supuestos participantes en la conversación, el fiscal concluyó que esta no había existido y cerró la investigación. El fiscal determinó, luego, que Pacheco había mentido durante la investigación acerca de la transcripción de una supuesta grabación en la cual se había basado el artículo.²³² Sobre la base de una discrepancia entre su versión y las pruebas presentadas por un colega periodista, el fiscal inició un proceso por perjurio contra Pacheco, que duró dos años y medio.²³³

Los abogados de Pacheco presentaron un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, en el que alegaron que se había violado su derecho al debido proceso. Sostuvieron que había sido acusada sin contar con representación legal y sin que se le diera la oportunidad de defenderse, lo cual violaba lo establecido en las leyes de Venezuela.²³⁴

Finalmente, en abril de 2006, la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo admitió la apelación y anuló el juicio. Determinó que el fiscal no se había asegurado de que Pacheco contara con representación legal en la audiencia de acusación y que, además, se le había negado el derecho a ser oída.²³⁵

²³¹ Ibéyise Pacheco, “Entre delincuentes”, *El Nacional*, 9 de mayo de 2003.

²³² Fiscal Quincuagésimasexta del Área Metropolitana de Caracas, Acusación, sin fecha.

²³³ David González, “Imputaron a Ibéyise Pacheco en expediente abierto por petición del vicepresidente”, *El Nacional*, 29 de octubre de 2004.

²³⁴ Petición de Avocamiento ante el Tribunal Supremo, 26 de julio de 2005.

²³⁵ Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Penal, Expediente No. 05-000354, 4 de abril de 2006, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scp/Abril/A05-0354-124.htm> (consultado el 30 de junio de 2007).

Luz Mely Reyes

La mayoría de los periodistas que han enfrentado acciones legales como consecuencia de sus actividades periodísticas se han opuesto abiertamente a Chávez, o han trabajado para medios sumamente contrarios al gobierno. Sin embargo, los reporteros de investigación que trabajan para los medios afines al gobierno no han sido inmunes a la intimidación legal por parte de funcionarios de gobierno. En marzo de 2007, Luz Mely Reyes, una reportera de investigación que trabajaba para el periódico popular *Últimas Noticias*, que, en general, es afín al gobierno, recibió una carta de un ministro de gabinete que la amenazaba con iniciar acciones legales en su contra por conspiración debido a una serie de informes que señalaban hechos cuestionables en el manejo de un importante proyecto de desarrollo del gobierno.

El 11 de marzo de 2007, Reyes publicó en el periódico la primera parte de una serie de artículos semanales que describían de qué forma se habían negociado contratos para proyectos de desarrollos del gobierno por millonarias comisiones en dólares, con una pérdida estimada para el estado de, aproximadamente, US\$ 117 millones.²³⁶ Los proyectos fueron parte de un plan de desarrollo conjunto con Irán para instalar establecimientos de producción de maíz y leche en distintos lugares de Venezuela. En marzo de 2006, se encargó la ejecución del plan al Ministerio para la Economía Comunal; se suponía que dicha ejecución tardaría seis meses. Sin embargo, a la fecha en que aparecieron los artículos, ninguno de los proyectos estaba en funcionamiento y se habían detectado numerosas irregularidades administrativas. En el centro de la controversia se encontraban varios sucesivos titulares del Ministerio para la Economía Comunal.

El 18 de marzo, durante una transmisión del programa “Aló Presidente” desde el Estado Barinas, Chávez se quejó de una referencia a Irán en el título de uno de los

²³⁶ Luz Mely Reyes, “Se busca recompensa”, *Últimas Noticias*, 11 de marzo de 2007; Eliezer Díaz Rangel, “Precisiones”, *Últimas Noticias*, 19 de marzo de 2007.

artículos y acusó al periódico de ser manipulado por poderosas agrupaciones del país, a las cuales no identificó.²³⁷

Reyes y el director del periódico, Eleazar Díaz Rangel, recibieron más tarde una carta del titular del Ministerio para la Economía Comunal, en la cual los amenazaba con iniciarles acciones por conspiración, de acuerdo con una disposición del Código Penal que pena a "los que [...] conspiren o se alcen para cambiar violentamente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".²³⁸ Este grave delito político se sanciona con una pena de prisión de hasta 24 años. El ministro expresó su preocupación por que el artículo pudiera formar parte de "una campaña destinada a fomentar la competencia desleal o simplemente causar daños económicos a personas, empresas e instituciones".²³⁹

Si bien la Fiscalía General de la Nación nunca tomó el caso, la carta de amenaza del ministro era problemática en sí misma, dado que las amenazas por parte de funcionarios de iniciar acciones legales en respuesta a publicaciones puede generar la autocensura de los medios y, por lo tanto, limitar indirectamente la libertad de expresión.

Laureano Márquez y Teodoro Petkoff

En febrero de 2007, un tribunal especializado en casos de protección de niños y adolescentes aplicó una multa al autor Laureano Márquez por publicar una carta a la hija de nueve años de Chávez, Rosinés, y que apareció en la tapa del periódico *Tal Cual* el 25 de noviembre de 2005. La carta satirizaba el estilo de gobierno autoritario de Chávez. También se aplicó una multa al director del periódico, Teodoro Petkoff. Las multas ascendieron, en total, a casi US\$ 50.000.

²³⁷ César Concepción Salza, "Chávez: No es justo meter a Irán en supuesta corrupción", *Últimas Noticias*, 19 de marzo de 2007.

²³⁸ Código Penal, art. 144.

²³⁹ Luz Mely Reyes, "La bonita libertad", *Últimas Noticias*, 25 de marzo de 2007. En la carta se manifestaba lo siguiente: "Es de nuestra preocupación que lo expresado en las referidas publicaciones pueda formar parte de una conspiración nacional o internacional, tipificada como delito en el artículo 144 del Código Penal; o puede ser parte de una campaña destinada a fomentar la competencia desleal o simplemente causar daños económicos a personas, empresas o instituciones".

La carta imaginaria le pedía a la hija de Chávez que convenciera a su padre de moderar sus ataques sobre sus opositores políticos.²⁴⁰ Un tribunal de protección de niños y adolescentes dictaminó que la carta había violado el derecho al honor, la reputación y la privacidad de la menor, protegido por la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNA), así como por la ley venezolana que aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.²⁴¹

Sin embargo, había algo más en juego que la privacidad de la menor. El tribunal sostuvo que el artículo “incita[ba] el irrespeto hacia los símbolos patrios, hacia su padre, ya que, independientemente del cargo que este ejerce, el mismo merece el respeto de sus hijos, no debe un medio de comunicación a través de sus publicaciones, incitar a una niña al menosprecio hacia su progenitor, no debe involucrar a una niña en las diferencias políticas en atención al cargo que éste ostenta, no tiene la niña porqué saber de manera directa de las disconformidades políticas de los ciudadanos [...]”.²⁴² La jueza concluyó que los derechos de la menor al honor frente a los niños que la rodean, a su vida familiar y a su desenvolvimiento en la sociedad se vieron seriamente afectados.

En defensa del periódico, Petkoff alegó que Chávez mismo convirtió a su hija en una figura pública al mencionarla en sus discursos en reiteradas oportunidades. Pocos días antes de que apareciera el artículo, Chávez había sugerido en su programa “Aló Presidente” que el escudo de armas nacional debía modificarse porque su hija le había señalado que el caballo blanco del emblema miraba hacia el lado incorrecto, y, efectivamente, fue modificado.²⁴³

²⁴⁰ Laureano Márquez, “Querida Rosinés”, *Tal Cual*, 25 de noviembre de 2005.

²⁴¹ Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, *Gaceta Oficial*, No. 5.859, 10 de diciembre de 2007, <http://www.tecnoiuris.com/derecho/modules.php?name=News&file=article&sid=2049> (consultado el 19 de julio de 2008). El art. 65 prohíbe publicar imágenes de los niños, niñas y adolescentes sin su consentimiento. Asimismo, prohíbe publicar información que pueda lesionar su honor o privacidad, en especial de menores que hayan sido autores o víctimas de delitos.

²⁴² Tribunal de Protección del Niño y Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Lara, Expediente No. KP02-V-2006-00226, 8 de febrero de 2007.

²⁴³ “Aló Presidente” No. 240, Puerto Ordaz, Bolívar, 20 de noviembre de 2005. En realidad, el escudo de armas fue modificado oficialmente el 9 de marzo de 2006, http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,54/task,doc_view/gid,78/ (consultado el 8 de mayo de 2008). El caballo ahora mira hacia la izquierda.

El artículo 65 de la LOPNA protege “el derecho al honor, la reputación, la propia imagen, la vida privada y la intimidad familiar, [...] que no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales”.²⁴⁴ Si bien la jueza concluyó que el artículo había “seriamente conculcado” estos derechos, no explicó cómo había llegado a esa conclusión. Concluyó que “no const[a] un informe para determinar cuál es el daño en la esfera de derechos, cuáles fueron sus perturbaciones en su vida familiar, cuál es la lesión, sabemos que es así, toda vez que fuimos todos niños [...]”. La jueza añadió “también es evidente y se desprende de las mismas alocuciones del programa ‘Aló Presidente’ que ni el padre, ni la propia niña están de acuerdo con dicha publicación”.²⁴⁵

La jueza se refería a los comentarios de Chávez vertidos en su programa semanal dos días después de la publicación del artículo en *Tal Cual*. Chávez había criticado la referencia del autor a su hija y describió su reacción al artículo con orgullo: “Entonces ella me llamó anoche y me dijo:[...] ‘Papi, es un irrespeto al Escudo’, pero no reclamó por ella, sino que reclama por el Escudo, ¿ves? Entonces ¡qué grandes son los niños! ¡Qué grandes son las niñas para darle lección a las bestias que pululan por ahí entre los albañales!”.²⁴⁶ El proceso de *Tal Cual* siguió, aparentemente, el tenor de las objeciones del presidente.

Regulación del contenido de los medios

En diciembre de 2004, entró en vigor la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (“Ley de Responsabilidad Social”), una ley integral que regula el contenido de la radio y la televisión. La nueva ley, que reemplazó al reglamento de

²⁴⁴ Ley Orgánica para la Protección del Niño y Adolescente, art. 65. [Todos los niños y adolescentes tienen derecho al honor, reputación y propia imagen. Asimismo tienen derecho a la vida privada e intimidad de la vida familiar. Estos derechos no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales].

²⁴⁵ Tribunal de Protección del Niño y Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Lara, Expediente No. KPo2-V-2006-00226, 8 de febrero de 2007.

²⁴⁶ “Aló Presidente” No. 24, Tía Juana, Zulia, 27 de noviembre de 2005, http://www.alopresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,54/task,doc_view/gid,79/ (consultado el 19 de agosto de 2008). “Entonces ella me llamó anoche y me dijo: ‘Papá’. Ella no reclamó por ella ¿saben? Fue lo más grande, que me llenó de orgullo. Ella me dijo: ‘Papi, es un irrespeto al Escudo’, pero no reclamó por ella, sino que reclama por el Escudo, ¿ves? Entonces ¡qué grandes son los niños! ¡Qué grandes son las niñas para darle lección a las bestias que pululan por ahí entre los albañales!”

radiocomunicaciones sancionado en 1984, contenía reglamentaciones detalladas para proteger a los menores de la exposición a contenidos inadecuados, establecía obligaciones en cuanto a la programación para promover música y productores nacionales venezolanos y permitía la participación de grupos de usuarios en la reglamentación de las radiocomunicaciones. La ley también amplió el alcance de una ya amplia prohibición de la incitación y estableció severas penas para los prestadores de servicios de radio y televisión que la violaran.

La redacción amplia e imprecisa de las nuevas disposiciones sobre incitación, la gravedad de las penas y el hecho que el cumplimiento de la ley esté a cargo de una agencia que depende del poder ejecutivo incrementa la vulnerabilidad de los medios de transmisión frente a injerencias arbitrarias y presiones para autocensurarse.²⁴⁷

Normas internacionales

Suele reconocerse que la incitación a la violencia puede ser objeto, legítimamente, de sanciones legales por motivos de orden público. Sin embargo, la facultad de prohibir ese tipo de expresiones no es ilimitada. Dada la importancia de permitir un debate público amplio y libre, el gobierno sólo debe establecer restricciones por incitación cuando existe una relación directa entre la expresión en cuestión y un acto delictivo específico.

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda sostuvo, por ejemplo, que el elemento “directo” de incitación implica que la incitación “asume una forma directa y, específicamente, induce a otros a realizar un acto delictivo” y que “es necesario algo más que una sugerencia vaga o indirecta para que exista incitación directa... La

²⁴⁷ La ley también incluye disposiciones detalladas sobre programación y restricciones en los contenidos en cuanto a lenguaje, alcohol, drogas, alcohol, juego, sexo y violencia. Establece multas de hasta un dos por ciento de los ingresos de una estación de radio o canal de TV por infracciones graves.

fiscalía debe probar una relación definitiva entre el acto caracterizado como incitación [...] y un delito específico”.²⁴⁸

En *Incal v. Turquía*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que Turquía había violado el Convenio Europeo de Derechos Humanos al condenar a un nacional de Turquía a prisión por haber escrito un folleto de propaganda que, de acuerdo con el gobierno, incitaba al odio y a la hostilidad a través de palabras racistas, y defendía formas de protesta ilegales. El tribunal admitió que el folleto incluía algunas críticas “virulentas” de las políticas del gobierno hacia la minoría curda, y llamó a los ciudadanos curdos a “oponerse” a estas políticas formando “comités vecinales”. Sin embargo, el tribunal concluyó que estas expresiones no podían considerarse incitación al uso de violencia, hostilidad u odio entre ciudadanos. También consideró que la pena de prisión era “desproporcionada en relación con el fin perseguido y, por lo tanto, no era necesaria en una sociedad democrática”.²⁴⁹

Como muestran estas sentencias, los gobiernos ser cuidadosos al intentar prevenir la violencia o la alteración del orden público para evitar poner en peligro la libertad de expresión. Además, dado que el vínculo fundamental entre la expresión y el acto debe demostrarse mediante la interpretación y el argumento, es esencial que los casos sean analizados mediante procedimientos transparentes e imparciales.

Disposiciones sobre incitación

La Ley de Responsabilidad Social, que se aplica a todos los prestadores de servicios de radio y televisión salvo a los canales de cable internacionales, incluye disposiciones amplias e imprecisas sobre incitación, cuya violación puede acarrear la suspensión o revocación de la habilitación de transmisión de un canal.

²⁴⁸ Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Decisión del 2 de septiembre de 1998, *Fiscal v. Jean Paul Akayesu*, caso No. ICTR-96-4-T, 6.6.3: 557. El tribunal estaba aplicando el Artículo 2(3)(c) de la Convención para la Prevención y Castigo del Delito de Genocidio que prohíbe “la incitación directa y pública a cometer genocidio”.

Todas las traducciones fueron realizadas por Human Rights Watch, salvo el texto de los instrumentos internacionales, la Constitución venezolana, la Ley de Responsabilidad Social y el Reglamento de Transmisión Comunitaria.

²⁴⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Incal v. Turquía*, sentencia del 9 de junio de 1998, (41/1997/825/1031), párrs. 50, 59.

De acuerdo con el artículo 29 de la ley, los prestadores de servicios de radio y televisión que transmitan mensajes que “promuevan, hagan apología o inciten a la guerra,... o a alteraciones del orden público,...delitos..., o sean contrarios a la seguridad de la Nación” podrán ser sancionados con la suspensión de sus habilitaciones durante 72 horas o su revocación por un período de hasta cinco años en el caso de reincidencia.²⁵⁰ Además, una vez que la investigación establecida en el artículo 29 está en curso, la ley permite que la comisión de telecomunicaciones del gobierno (CONATEL) censure los mensajes del prestador de servicios de televisión y radio si se considera que violan las disposiciones del artículo.²⁵¹

La Ley de Responsabilidad Social tenía por objeto modernizar el reglamento de radiocomunicaciones que se remonta a 1984; sin embargo, se mantuvieron y ampliaron las excesivamente vagas disposiciones sobre incitación del mencionado reglamento.²⁵² Mientras el reglamento de 1984 solo hacía referencia a “incitación”,²⁵³ el artículo 29 de la nueva ley también incluye como delitos “promover” o “hacer apología” de disturbios, delitos o amenazas a la seguridad de la Nación. De acuerdo

²⁵⁰ El art. 29 establece: “Los prestadores de servicios de radio y televisión serán sancionados con:

1. Suspensión hasta por setenta y dos horas continuas, cuando los mensajes difundidos: promuevan, hagan apología o inciten a la guerra; promuevan, hagan apología o inciten a alteraciones del orden público; promuevan, hagan apología o inciten al delito; sean discriminatorios; promuevan la intolerancia religiosa; sean contrarios a la seguridad de la Nación; sean anónimos; o cuando los prestadores de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción hayan sido sancionados en dos oportunidades, dentro de los tres años siguientes a la fecha de la imposición de la primera de las sanciones.
2. Revocatoria de la habilitación, hasta por cinco años y revocatoria de la concesión, cuando haya reincidencia en la sanción del numeral 1 de este artículo, dentro de los cinco años siguientes de haber ocurrido la primera sanción. Las sanciones previstas en el numeral 1 serán aplicadas por el Directorio de Responsabilidad Social, de conformidad con el procedimiento establecido en esta Ley. La sanción prevista en el numeral 2, cuando se trate de revocatoria de habilitación y concesión, será aplicada por el órgano rector en materia de telecomunicaciones; en ambos casos la decisión se emitirá dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción del expediente por el órgano competente. Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.

²⁵¹ Ley de Responsabilidad Social, art. 33. Las estaciones pueden apelar y presentar pruebas antes de que CONATEL tome una decisión definitiva.

²⁵² Reglamento de Radiocomunicaciones, Decreto No. 2.427, 1 de febrero de 1984.

²⁵³ El art. 53(c) del Reglamento de Radiocomunicaciones de 1984 prohibía la transmisión de “mensajes, discursos, prédicas y conferencias en los cuales se incite a la rebelión o al irrespeto de las instituciones y autoridades legítimas”. Este artículo prohibía no sólo incitar a violaciones penales del orden público, sino también expresiones que se determinara que indican irrespeto hacia las autoridades; es un ejemplo de disposición sobre “desacato”. Hay que darle crédito al gobierno y a sus partidarios por haber eliminado esta disposición sobre desacato durante el debate de la Ley de Responsabilidad Social.

con la nueva ley, los prestadores de servicios de radio y televisión pueden ser sancionados por comentarios que tengan por objeto aparente justificar actos ya sucedidos.

La ausencia de un lenguaje claro que limite la aplicación de estos términos aumenta la posibilidad de que sean aplicados en forma arbitraria, y también es contraria al principio de que las leyes deben tener suficiente certeza y precisión legal para que las personas puedan regir su conducta de manera tal de evitar violarlas. Este principio de legalidad se viola cuando resulta especialmente difícil distinguir entre las circunstancias en las cuales un mensaje sería considerado “promoción” o “apología” de un acto de desorden público y aquellas en las cuales se consideraría que refleja el ejercicio legítimo del derecho a expresar una opinión.²⁵⁴

La Ley de Responsabilidad Social también incrementó significativamente las penas por infracciones. En el reglamento de radiocomunicaciones de 1984, las multas se habían ido reduciendo y no superaban los 4,000 bolívares (poco más de US\$ 2 en 2004).²⁵⁵ En la actualidad, se aplican a los canales o estaciones que violan las normas de protección de los menores multas de hasta el 2 por ciento de sus ingresos correspondientes al año fiscal anterior. Si bien en el reglamento de radiocomunicaciones de 1984 se aplicaba a la incitación a rebelión una sanción de multa o suspensión, en la Ley de Responsabilidad Social, la incitación es punible con la suspensión en la primera violación.

²⁵⁴ En muchos casos en los cuales un gobierno ha intentado limitar el lenguaje que no aboga directamente por la violencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que el gobierno en cuestión se ha excedido y violado la protección de la libertad de expresión. Por ejemplo, en una serie de casos, el tribunal ha sostenido que las expresiones que criticaban la democracia y llamaban a imponer la ley musulmana no pueden, legítimamente, ser objeto de restricción, ya que no incitan a la violencia. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Gunduz v. Turquía* (no. 35071/97), decisión del 4 de diciembre de 2003, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=699399&portal=hbkmsource=externalbydocnumberr&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>. Lo mismo se aplica en el caso de propaganda separatista. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Association Ekin v. Francia*, (no. 39288/98), decisión del 17 de julio de 2001, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=697480&portal=hbkmsource=externalbydocnumberr&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>; *Okçuoğlu v. Turquía* [GC], (no. 24246/94), decisión del 8 de julio de 1999, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=696154&portal=hbkmsource=externalbydocnumberr&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

²⁵⁵ Reglamento de Radiocomunicaciones, art. 199.

Peligros de una redacción amplia e imprecisa

Esta amplitud de las actuales disposiciones es especialmente problemática dada la predilección de Chávez y de sus funcionarios de gobierno de considerar el disenso como subversión, traición o incitación a la violencia. Suelen describir las protestas como una pantalla para realizar actividades desestabilizadoras manipuladas por la “oligarquía”, los “fascistas” o el “poder imperial”. Chávez, por ejemplo, se refirió a las mayormente pacíficas protestas estudiantiles contra la no renovación de la habilitación de transmisión de RCTV en 2007 como “golpe blando”.²⁵⁶

De manera similar, el actual ministro de comunicaciones se refirió al boicot a las elecciones parlamentarias de 2005 como “un nuevo golpe de estado... contra la democracia”.²⁵⁷ Si bien la abstención electoral puede ser perjudicial si debilita el sistema de contrapesos democráticos, también constituye un ejercicio del derecho a protestar en forma pacífica. Describir esa opción como equivalente a un golpe es, por lo menos, engañoso e inexacto y, lo que es peor, representa una nueva amenaza contra la expresión no violenta, en especial teniendo en cuenta que, en Venezuela, no es obligatorio participar en las elecciones ni votar. El Vicepresidente José Vicente Rangel incluso describió la sugerencia del candidato opositor Manuel Rosales de posponer las elecciones como “en la misma línea del Carmonazo [el golpe del 12 de abril]”.²⁵⁸

Siguiendo la lógica del gobierno, cualquier programa de radio o TV que se considerara que ha incitado, promovido o, aunque más no sea, defendido la participación en las protestas, la abstención electoral o la postergación de las elecciones podría ser acusado de violar la Ley de Responsabilidad Social, y se le podría suspender o, en última instancia, revocar la habilitación al prestador de servicios de radio y televisión en cuestión durante cinco años.

²⁵⁶ “Chávez alertó sobre nuevo plan conspirativo contra Venezuela,” Agencia Bolivariana de Noticias, 17 de junio de 2007, http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=95289 (consultado el 23 de mayo de 2008).

²⁵⁷ “Consejo de Responsabilidad Social insta a los medios a cumplir Ley Resorte,” *El Universal*, 2 de diciembre de 2005. http://www.eluniversal.com/2005/12/02/pol_ava_02A639131.shtml (consultado el 23 de mayo de 2008).

²⁵⁸ Jose Luis Carrillo, “Opositores perdieron el chivo y el mecate: Rangel,” *Últimas Noticias*, 2 de diciembre de 2005.

Ausencia de un organismo regulador independiente

Los organismos responsables de investigar y sancionar infracciones a la Ley de Responsabilidad Social no cuentan con suficientes garantías de independencia que los protejan de interferencias políticas. La decisión de abrir una investigación y de aplicar sanciones por infracciones a las leyes de transmisión corresponde a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), un organismo adscrito al Ministerio de Telecomunicaciones. CONATEL también decide sobre la aplicación de medidas preventivas, que, como se señaló, pueden incluir la prohibición de transmitir.²⁵⁹ Si bien la ley define a CONATEL como un instituto autónomo, su directorio, formado por cuatro integrantes, y su director general son designados por el presidente de Venezuela, quien puede destituirlos a su arbitrio.²⁶⁰

El gobierno también tiene mayoría en el Directorio de Responsabilidad Social, el organismo creado por la Ley de Responsabilidad Social para analizar infracciones e imponer sanciones. El directorio es encabezado por el director general de CONATEL e incluye a seis funcionarios elegidos por los ministros e instituciones estatales, dos representantes de grupos de usuarios organizados por CONATEL, un representante de la universidad y un representante de la Iglesia.²⁶¹

El peligro de una interpretación excesivamente amplia de las disposiciones vagas sobre incitación podría limitarse si el organismo de aplicación fuera independiente del poder ejecutivo y si su personal estuviera formado por profesionales con los antecedentes apropiados, que ocuparan el cargo durante períodos determinados y disfrutaran de estabilidad en sus cargos. Si bien el directorio incluye a miembros de diferentes sectores de la sociedad, la ley no establece los criterios para designar a

²⁵⁹ Ley de Responsabilidad Social, arts. 19 (11), (13).

²⁶⁰ Ley Orgánica de Telecomunicaciones, *Gaceta Oficial*, No. 36.970, 12 de junio de 2000, arts. 35, 40. Cuando la comisión se incorporó al Ministerio de Telecomunicaciones e Información después de las elecciones de diciembre de 2006, el entonces Ministro de Telecomunicaciones asumió el cargo de director general.

²⁶¹ Ley de Responsabilidad Social, art. 20 CONATEL ha organizado y lleva un registro de más de 1078 comités de audiencia, que suelen ser la fuente de las quejas que investiga. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. “Libertad de expresión: política y estrategia del Estado venezolano”, 2007.

sus miembros ni el plazo de sus cargos, ni los protege de despidos arbitrarios o por motivaciones políticas.

Uso de las disposiciones sobre incitación por parte del gobierno

Human Rights Watch no tiene conocimiento, al momento de la elaboración del presente documento, de que CONATEL haya impuesto alguna sanción como consecuencia del artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social.²⁶² Sin embargo, los funcionarios han invocado, en reiteradas oportunidades, estas disposiciones en advertencias dirigidas a canales de televisión en momentos de tensión política y en circunstancias en las cuales su aplicación hubiera sido injustificada y, por lo tanto, hubiera constituido una injerencia arbitraria en el derecho a la libertad de expresión.

Cobertura de protestas por la seguridad

En abril de 2006, por ejemplo, el director general de CONATEL invocó la disposición sobre incitación de la Ley de Responsabilidad Social en respuesta a la cobertura que los canales privados habían hecho de las protestas en las calles desatadas por un delito violento que se había cometido. En cartas a los directores de Globovisión y RCTV, el funcionario les advirtió que no debían incitar a violaciones de la seguridad pública ni a la comisión de delitos y les recordó que la estación podía ser sancionada si no cumplía. En las cartas se subrayaban las disposiciones del artículo

²⁶² Desde que la Ley de Responsabilidad Social entró en vigor en diciembre de 2004 hasta julio de 2007, ningún canal de televisión había sido sancionada por incitación ni por ninguna otra violación relacionada con la cobertura de eventos políticos o la expresión de puntos de vista políticos. Las sanciones aplicadas contra estaciones de radio han sido por transmitir publicidades de carreras (cinco casos); no transmitir la cantidad de horas obligatoria de música latinoamericana y caribeña (un caso); y violar las normas sobre lenguaje y sexo que apuntan a proteger a los menores (un caso). Todas las demás violaciones fueron por no cumplir con la obligación de las estaciones, en virtud de la ley, de presentar al CONATEL un informe mensual sobre su programación musical. CONATEL: Cuadro de Procedimientos Administrativos de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (sin fecha), documento proporcionado a Human Rights Watch por Franco Silva, CONATEL, 15 de marzo de 2007. Información publicada en febrero de 2006. En julio de 2007, un funcionario de CONATEL le dijo a Human Rights Watch que no se había sancionado a ninguna otra emisora desde entonces. Mensaje de correo electrónico de Aylema Rondón, Gerente de Responsabilidad Social, CONATEL, a Human Rights Watch, 6 de julio de 2007.

Como se señaló con anterioridad, el Ministerio de Infraestructura abrió investigaciones contra Venevisión, RCTV, Globovisión y Televen en 2003 por supuestas infracciones del Reglamento de Radiocomunicaciones durante su cobertura de la huelga petrolera de 2002/2003. Estas investigaciones nunca finalizaron. Human Rights Watch, *Caught in the Crossfire: Freedom of Expression in Venezuela*, Vol. 15, no. 3(B), mayo de 2003, <http://www.hrw.org/reports/2003/venezuela/venez0503-03.htm#TopOfPage>.

29 de la Ley de Responsabilidad Social.²⁶³ Globovisión y RCTV habían estado cubriendo la aparición de los cuerpos de tres hermanos adolescentes y su conductor que habían sido secuestrados para cobrar una recompensa y que, finalmente, fueron ejecutados. Los espantosos asesinatos desataron protestas en las calles—que fueron cubiertas extensamente por ambos canales—contra la incapacidad del gobierno de solucionar el problema del aumento de los delitos violentos.

Estos brutales asesinatos y las protestas que desataron eran, claramente, asuntos de interés público y, por lo tanto, era legítimo que tuvieran una amplia cobertura. El gobierno no tenía justificación para invocar las disposiciones sobre incitación como una manera de persuadir a los canales de modificar sus decisiones editoriales, independientemente de que considerara que los canales tenían motivaciones políticas al tomar tales decisiones.

Cobertura del caso RCTV

Los funcionarios de gobierno también invocaron las disposiciones sobre incitación para responder a la cobertura que los medios realizaron sobre el retiro de RCTV de la señal de aire pública después de que su habilitación venciera. Cuando este acontecimiento desató manifestaciones estudiantiles de gran magnitud en toda Venezuela, el Directorio de Responsabilidad Social advirtió acerca de la transmisión de mensajes que incitaran al odio y a violar las leyes, y anunció que se encontraba en sesión permanente monitoreando la cobertura de las protestas por parte de los medios.²⁶⁴

El gobierno objetó, específicamente, la presencia de los medios en una conferencia de prensa que la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) realizó en Caracas. La delegada del Ministerio de Comunicación e Información en el Directorio alegó que una declaración de la SIP leída en la conferencia invitaba a los venezolanos a desconocer la decisión del gobierno de no renovar a RCTV la concesión de

²⁶³ Carta de Alvin Lezama, director de CONATEL a Guillermo Zuloaga, presidente de Globovisión, 6 de abril de 2006.

²⁶⁴ “Directorio de Responsabilidad Social instala sesión permanente”, comunicado de prensa de CONATEL, 26 de mayo de 2007, <http://www.conatel.gob.ve/> (consultado el 28 de mayo de 2008).

transmisión.²⁶⁵ Manifestó que tales declaraciones violaban la Ley de Responsabilidad Social y llamó a los canales a no transmitirlos. La funcionaria advirtió a los medios audiovisuales que se les podría aplicar una suspensión de 72 horas si difundían mensajes “que promovieran la discriminación o incitaran a la guerra”.²⁶⁶

La acusación de que la SIP había incitado a desobedecer las leyes era infundada. El comunicado de prensa de la SIP describía la decisión sobre RCTV como un “abuso de poder” y calificaba al gobierno venezolano de “antidemocrático” por rehusarse a renovar la habilitación de RCTV.²⁶⁷ Si bien el comunicado de prensa puede haber alentado a algunos a debatir la cuestión o a expresar puntos de vista similares, no podría haber “incitado” a cometer actos ilegales para evitar que se hiciera efectiva la medida, ya que solamente el gobierno o los tribunales podrían haber evitado su implementación. En cualquier caso, los medios tenían derecho a informar aquello que la asociación de prensa manifestó en su conferencia de prensa, independientemente de que sus expresiones criticaran o no la decisión y al gobierno.

Cobertura del boicot electoral

En diciembre de 2005, CONATEL invocó las disposiciones sobre incitación de la Ley de Responsabilidad Social como respuesta a la cobertura de los medios de la

²⁶⁵ “Consideran en Venezuela una ‘injerencia’ postura de la SIP”, Telesur, 27 de mayo de 2007, <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/nota/index.php?ckl=12240> (consultado el 27 de mayo de 2008); “Declaraciones de SIP son un injerencia en Venezuela”, Agencia Bolivariana de Noticias, 27 de mayo 2002, http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=93196&lee=18 (consultado el 28 de mayo de 2008).

²⁶⁶ “Directorio de Responsabilidad Social llamó a ejercer con ética el periodismo”, comunicado de prensa de CONATEL, 27 de mayo de 2007, <http://www.conatel.gov.ve/noticia.asp?numn=1972> / (consultado el 15 de agosto de 2008).

²⁶⁷ El presidente de la SIP, Rafael Molina, manifestó (según se cita en el comunicado de prensa de la SIP): “Esta es una medida muy sencilla de calificar, se trata ni más ni menos de un acto de abuso de poder en el que desaparece la lógica” y “vemos claramente como se ha consumado una medida de corte político y antidemocrática tendiente a cerrar un medio de comunicación que mantenía una línea editorial independiente que no era de la simpatía del gobierno”. De acuerdo con otro funcionario de la SIP citado en el comunicado de prensa, “estamos frente a un eslabón más de una estrategia global que demuestra claramente cómo el gobierno está tratando de controlar medios y limitando el derecho a la información del pueblo venezolano”. “La SIP calificó de antidemocrático al gobierno venezolano por cesar del aire a RCTV”, comunicado de prensa de la Sociedad Interamericana de Prensa, <http://www.sipiapa.com/pressreleases/srchcountrydetail.cfm?PressReleaseID=1925> (consultado el 19 de agosto de 2008).

campaña para las elecciones parlamentarias de ese mes, durante el cual los principales partidos de la oposición anunciaron que se retiraban e instaron a los votantes a boicotear los comicios. Al gobierno le preocupaba que los medios privados estuvieran alentando el boicot electoral. Funcionarios del gobierno de primera línea, incluidos Chávez y el Vicepresidente José Vicente Rangel acusaron a los partidos de la oposición que defendían la abstención de fomentar un “golpe electoral” instigado por la embajada de los Estados Unidos.²⁶⁸ Chávez, en una transmisión por cadena nacional, advirtió a RCTV y a Globovisión que “el Chávez permisivo quedó enterrado en el 2002” y que no permitiría que se llamara nuevamente a la “desestabilización”.²⁶⁹

Horas después de la transmisión por cadena nacional de Chávez, CONATEL convocó a los directores de los medios a una reunión para analizar la cobertura de las elecciones de la Asamblea Nacional después de que los candidatos de la oposición anunciaron que se retiraban de la carrera electoral como forma de protesta ante supuestas irregularidades electorales. Un funcionario de CONATEL que estuvo presente en la reunión le dijo a la prensa, posteriormente, que sólo les habían “recordado” a los gerentes sus responsabilidades legales.²⁷⁰ Sin embargo, de acuerdo con el vicepresidente de Venevisión, específicamente se instó a los directores a que se aseguraran de que su cobertura no incitara al delito, atentara contra la seguridad de la Nación o incitara a la guerra (los tres delitos enumerados en el artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social).²⁷¹

²⁶⁸ El vicepresidente José Vicente Rangel describió la campaña de abstención como un “paro electoral subversivo dentro del mismo formato del 11 de abril de 2002”. Acusó a la embajada de los Estados Unidos de estar detrás de la campaña. María Lilibeth Da Corte, “Planean paro electoral subversivo”, *El Universal*, 1 de diciembre de 2005, http://www.eluniversal.com/2005/12/01/pol_art_01106AA.shtml (consultado el 4 de agosto de 2008).

²⁶⁹ “El Chávez permisivo quedó enterrado en 2002, el que permitió que llamaran a la desestabilización: no lo voy a permitir, diga lo que el mundo diga. Les recomiendo que se midan, los estoy midiendo como en cualquier batalla”. “Chávez alerta sobre golpe electoral”, *El Universal*, 2 de diciembre de 2005, http://politica.eluniversal.com/2005/12/02/pol_art_02106A.shtml (consultado el 28 de mayo de 2008).

²⁷⁰ “Solicitan a los medios propiciar la participación”, *El Universal*, 3 de diciembre de 2008, http://www.eluniversal.com/2005/12/03/pol_art_03106A.shtml (consultado el 28 de mayo de 2008).

²⁷¹ “Consejo de Responsabilidad Social insta a los medios a cumplir Ley Resorte”, *El Universal*, 2 de diciembre de 2005, http://www.eluniversal.com/2005/12/02/pol_ava_02A639131.shtml (consultado el 28 de mayo de 2008).

El funcionario de CONATEL le comentó a Human Rights Watch que no había razones para preocuparse por la reunión. “La reunión tenía por objeto evaluar con ellos [los directores] de qué manera interpretar las normas vigentes y solicitar su colaboración. Era solamente una medida preventiva y no hubo problemas después”.²⁷² Sin embargo, lo preocupante de la reunión era que el tema principal era la cobertura que los canales harían de la convocatoria a abstención efectuada por los candidatos de la oposición. Si bien el boicot electoral era controversial, la convocatoria de la oposición a abstenerse de votar y las manifestaciones opositoras para impugnar el proceso electoral constituían, claramente, asuntos de interés público. La cobertura de la campaña de abstención fue una actividad legítima y no puede decirse que haya constituido una incitación al delito o a la violencia, ni una amenaza a la seguridad de la Nación.

Otras amenazas de medidas contra prestadores de servicios de radio y televisión

Además de las amenazas de imponer sanciones de acuerdo con la Ley de Responsabilidad Social, el gobierno ha presionado para que se iniciaran investigaciones penales contra Globovisión sobre la base de acusaciones sumamente dudosas.

En mayo de 2007, a solicitud del ministro de información, el fiscal general lanzó una investigación para determinar si Globovisión había transmitido mensajes en los cuales incitaba a los venezolanos a asesinar a Chávez. El ministro manifestó que consideraba que la estación había alentado el asesinato del presidente al transmitir imágenes de archivo del atentado contra el Papa Juan Pablo II con una canción de fondo interpretada por la estrella de la salsa, Rubén Blades.²⁷³ El ministro de información envió la denuncia al fiscal general e insistió en que los expertos en

²⁷² Entrevista de Human Rights Watch con Franco Silva, gerente general de CONATEL, y Aylema Rondón, gerente, Responsabilidad Social en Radio y Televisión, Caracas, 15 de marzo de 2007.

²⁷³ “Ministro Willian Lara formaliza denuncia contra Globovisión ante el Ministerio Público”, comunicado del Ministerio de Comunicación e Información, 28 de mayo de 2007, http://www.minci.gov.ve/noticias-nacionales/1/14030/ministro_willian_laraormaliza.html (consultado el 28 de junio de 2008).

comunicaciones que habían analizado las imágenes habían concluido que contenía un mensaje subliminal para incitar a la violencia contra el presidente.²⁷⁴

Las imágenes en cuestión fueron transmitidas por Globovisión como parte de un programa de comentarios políticos, “Aló Ciudadano”, durante una entrevista con el presidente de RCTV, después de que se negara la renovación de la concesión de RCTV. Durante las pausas publicitarias, la estación emitía imágenes de los 53 años de historia de RCTV, durante los cuales había cubierto acontecimientos de relevancia mundial, entre ellas, imágenes del atentado al Papa. La banda de sonido de la canción de Blades “Tengan fe” incluía las frases “Tengan fe, que esto no se acaba aquí” y ya había sido transmitida varias veces esa semana en el programa. Nada sugiere que la letra se refiera a otra cosa que no sea la esperanza y la perseverancia, y Globovisión, en realidad, alegó que sus comentaristas habían exhortado a los participantes a no recurrir a la violencia.²⁷⁵ Si bien el fiscal general comenzó una investigación de las denuncias del ministro, y los técnicos que trabajaban en “Aló Ciudadano” se presentaron como testigos, no se tuvieron noticias sobre la investigación posteriormente.²⁷⁶

En otro caso de octubre de 2007, el ministro de interior y justicia solicitó al fiscal general que investigara un video amateur emitido por Globovisión, que mostraba un robo en curso en una de las principales autopistas de Caracas.²⁷⁷ El ministro acusó a la estación de participar en una campaña psicológica para generar ansiedad y temor en la población, y manifestó que sospechaba que el video había sido “preparado” para atacar el récord de seguridad del gobierno. El inicio de la investigación recibió

²⁷⁴ *Ibíd.*; “Venezuela: Gobierno acusa a otro canal”, *BBC Mundo*, 29 de mayo de 2007,

http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_6699000/6699765.stm (consultado el 28 de junio de 2008).

²⁷⁵ Diasdado Cabello, el conocido gobernador chavista del Estado Miranda, reconoció que Globovisión había llamado a la calma, pero consideró “sospechoso” que continuara transmitiendo imágenes de violencia, “clara evidencia de su conducta instigadora”. “Cabello advierte contra los Guarimberos: no se meten ni con el pueblo ni con el presidente”, *Aporrea.org*, 29 de mayo de 2007 <http://www.aporrea.org/oposicion/n95754.html> (consultado el 28 de mayo de 2008).

²⁷⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Ana Cristina Nuñez, la asesora legal de Globovisión, 29 de mayo de 2008.

²⁷⁷ “A tribunal canal de TV por difundir un video”, *El Universal*, 8 de octubre de 2007; “Globovisión consignó en el CICPC video de asaltos en autopista”, *El Universal*, 10 de octubre de 2007.

una amplia cobertura por parte de la prensa, pero no hubo indicios posteriores de que esta investigación haya concluido.²⁷⁸

Restricción a la información

El compromiso declarado de Chávez de ampliar la participación popular en el proceso político no ha llevado a una mayor transparencia y apertura del gobierno ni a un acceso público más sencillo a la información en poder de funcionarios de gobierno. Los periodistas y el público suelen tener dificultades para acceder a información que debería ser pública, y no existe legislación para brindar una solución efectiva en esas circunstancias.

Derecho internacional

El derecho a “buscar, recibir y difundir” información está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁷⁹

Existe un reconocimiento internacional cada vez mayor de que el derecho a buscar, recibir y difundir información comprende una obligación positiva de los estados de brindar acceso a información pública en forma oportuna y completa. Tanto las organizaciones regionales como internacionales han sostenido que el acceso a información oficial es un derecho fundamental de todas las personas.²⁸⁰ En América,

²⁷⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Ana Cristina Nuñez, asesora legal de Globovisión, 29 de mayo de 2008.

²⁷⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada el 10 de diciembre de 1948, Res. A. G. 217A(III), Doc. de la ONU A/810 en 71 (1948), art. 19.; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Res. A.G. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Sup. (No. 16) en 52, Doc. de la ONU A/6316, 999 U.N.T.S. 171, 16 de diciembre de 1966, art. 22(1), ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Serie de Tratados de la OEA No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, 22 de noviembre de 1969, art. 16(1), ratificada por Venezuela el 23 de junio de 1977, reimpresa en los Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.LV/II.82 doc.6 rev.1 en 25 (1992), art. 13(1). Human Rights Watch siempre ha sostenido que este derecho implica un derecho general de acceder a información oficial. Human Rights Watch, Chile: Progress Stalled-Setbacks in Freedom of Expression Reform (Chile: Paralización del progreso - Percances de la reforma en materia de libertad de expresión), Vol. 13, no.1(B), marzo de 2001, <http://www.hrw.org/reports/2001/chile/>.

²⁸⁰ Declaración conjunta de Ambeyi Ligabo, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión; Miklos Haraszti, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación; y Eduardo Bertoní, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 6 de diciembre de 2004, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&lID=1> (consultado en enero de 2006). Principio 4 de la Declaración

la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 13 de la CADH (sobre el derecho a la libertad de expresión) incluye el derecho a recibir información en poder de oficinas de gobierno, así como la obligación de éstas de proporcionarla.²⁸¹ Además, se reconoce internacionalmente que este derecho es fundamental para asegurar el control democrático de las entidades públicas y promover la rendición de cuentas dentro del gobierno.²⁸²

de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH en su 108 período ordinario de sesiones, en octubre de 2000, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=1> (consultado en octubre de 2005); Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la libertad de expresión: El derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Ambeyi Ligabo, presentado de conformidad con la Resolución 2003/42” (Nueva York: Naciones Unidas, 2003).

²⁸¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Corte I.D.H., Serie 151, párrs. 76, 77. El párrafo 76 dice: “En este sentido, la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sin también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información”. El párrafo 77 dice: “En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y ‘recibir información’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OAS/Ser.L./V/II 116, Doc. 5, rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 281. “Como se indicó antes, el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a divulgar y el derecho a procurar y recibir ideas e información. Sobre la base de este principio, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados tienen la obligación de garantizarlo. “En términos del objetivo específico de este derecho, se entiende que las personas tienen derecho a solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado, en otras palabras, información que se considera es de fuente pública o de documentación gubernamental oficial”.

²⁸² Este derecho ha sido reconocido en Europa desde principios de la década de 1980. Ver Toby Mendel, “Libertad de información: Derecho humano protegido internacionalmente”, Derecho Comparado de la Información, enero-junio de 2003, pp. 13-19, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt3.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2008).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en 1985 que una participación ciudadana y un control democrático efectivos, así como un verdadero debate en una sociedad democrática, no pueden basarse en información incompleta. En el entendimiento de que la libertad de expresión incluye tanto el derecho a expresarse como el derecho a obtener información,

El derecho de acceso a la información se rige por el “principio de máxima divulgación”, lo cual significa que se presume que el gobierno tiene la obligación de divulgar información.²⁸³ Esta presunción sólo puede ignorarse en circunstancias claramente definidas por la ley, en las cuales la divulgación de información podría

la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que “[l]a libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. [...] Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “La colegiación obligatoria de periodistas (Artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-5, 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

La Asamblea General de la OEA sostuvo en 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 que el acceso a información oficial es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de una democracia, y que los estados tienen la obligación de asegurarlo. Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, adoptada el 10 de junio de 2003, Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03); Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, adoptada el 8 de junio de 2004, Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/Res. 2057 (XXXIV-O/04); Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, adoptada el 26 de mayo de 2005, Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/Res. 2121 (XXXV-O/05); Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, adoptada el 6 de junio de 2006, Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/Res. 2252 (XXXVI-O/06); Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, adoptada el 5 de junio de 2007, Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/Res. 2288 (XXXVII-O/07), June 5, 2007; <http://www.oas.org/juridico/English/regeneas.html>.

La Declaración de Chapultepec, suscrita por la mayoría de los jefes de Estado del hemisferio, y los Principios de Lima, aprobados por los Relatores Especiales de la OEA y de la ONU para la Libertad de Expresión y Opinión, también reconocen este consenso. La Declaración de Chapultepec determina en su segundo principio que toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, y en el tercer principio establece que “[l]as autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”. La declaración fue adoptada el 11 de marzo de 1994, por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México D.F. Expertos y treinta y dos representantes de gobiernos, incluido el ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, la aprobaron. Ver [en línea] http://www.declaraciondechapultepec.org/english/declaration_chapultepec.htm (consultado en octubre de 2005). El principio 1 de los Principios de Lima establece que el acceso a la información es un derecho de las personas y una exigencia de una sociedad democrática. El Principio 2 establece que los estados están obligados a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Los Principios de Lima fueron adoptados en noviembre de 2000 por expertos en materia de libertad de expresión y por los Relatores Especiales de la ONU y de la OEA para la Libertad de Opinión y Expresión. Principios de Lima, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=158&IID=1> (consultado en octubre de 2005).

²⁸³ El principio 1 del documento “El Derecho a saber del público: Principios sobre la legislación de la libertad de la información” establece “[e]l principio de que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, a menos que se den determinadas circunstancias”. Los Principios sobre la legislación de la libertad de la información fueron adoptados en junio de 1999 por Article XIX, una ONG que trabaja sobre la libertad de expresión y el acceso a la información, en consulta con organizaciones de distintos países, <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2008). Más tarde fueron aprobados por la ONU y los sistemas interamericanos de derechos humanos. CIDH, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II 116, Doc. 5, rev. 1 corr. 22 de octubre de 2002, párr. 284; Informe Anual de la CIDH 1999, Vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, capítulo II, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 3 rev., Vol. III; y Resolución 1999/36 de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de la ONU para los Derechos Humanos, 56 ses., E/CN.4/2000/63 (18 de enero de 2000), párr. 43.

afectar los derechos de otras personas o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o la moral.²⁸⁴

El acceso a la información según el derecho venezolano

La Constitución de 1999 garantiza el derecho de acceso a los archivos y registros gubernamentales “sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto”.²⁸⁵ La Constitución también garantiza el derecho a información “oportuna y veraz” sobre los procedimientos oficiales que afectan directamente a las personas, y el acceso a cualquier resolución oficial que se adopte. También establece que “[s]e prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades”.²⁸⁶

En respaldo al derecho a la información, la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001 establece que cualquier persona puede solicitar por escrito un documento específico ante una entidad estatal y tiene derecho a recibir una copia a

²⁸⁴ Artículo 19(3) del PIDCP y Artículo 13(2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana establece que el derecho solo puede limitarse en forma excepcional, y dichas limitaciones deben “estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”. Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH en su 108 período ordinario de sesiones, en octubre de 2000, <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=1> (consultado en octubre de 2005). Por último, los Principios de Johannesburgo sostienen que las restricciones deben ser “necesaria[s] [...] para proteger un interés legítimo de seguridad nacional”. Principios 1(d) y 11 de los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf> (consultado en octubre de 2005). Los Principios de Johannesburgo fueron adoptados en octubre de 1995 por expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos; y más tarde fueron reconocidos por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, de conformidad con la Resolución 1993/45 de la Comisión de la ONU para los Derechos Humanos, Comisión de la ONU para los Derechos Humanos, 52 ses., E/CN.4/1996/39 (22 de marzo de 1996), párr. 154; y el Informe Anual de la CIDH 2003, Vol. III, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, capítulo IV, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2.

²⁸⁵ Constitución de Venezuela, art. 143.

²⁸⁶ *Ibíd.*

si cubre la totalidad del costo.²⁸⁷ Por defecto, todas las solicitudes o peticiones dirigidas a una autoridad administrativa, cualquiera sea su naturaleza, deben recibir una respuesta dentro del término de 20 días.²⁸⁸ A los funcionarios que no respondan se les podrá aplicar una multa de entre el 5 por ciento y el 50 por ciento de su salario mensual.²⁸⁹

Si bien la obligación de proporcionar información existe por ley, no hay ninguna ley que especifique las circunstancias en las cuales puede negarse el acceso a documentos públicos. Tampoco existe ningún mecanismo para exigir el cumplimiento de dicha obligación cuando los funcionarios se nieguen a responder en forma satisfactoria a las solicitudes de información. Los funcionarios del Ministerio de Comunicación e Información le informaron a Human Rights Watch que Andrés Izarra, durante su primer mandato como ministro, presentó un borrador de proyecto de ley ante la Asamblea Nacional para fortalecer el acceso a la información, proyecto que se debatió en el subcomité de medios de la Asamblea.²⁹⁰ Human Rights Watch no pudo confirmar esta información, pero no tenemos conocimiento de que se haya debatido ningún proyecto de ley de ese tipo en la Asamblea Nacional.

La sección venezolana de Transparency International presentó su propio proyecto de ley en 2007 al presidente del subcomité de medios de la Asamblea Nacional. Hasta julio de 2007, la organización no había podido obtener el patrocinio de tres legisladores, la cantidad mínima requerida para presentar un proyecto de ley para su consideración.²⁹¹ En junio de 2008, el presidente del subcomité dijo que el subcomité tenía “otras prioridades” y sostuvo que los avances con respecto a la ley

²⁸⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública, *Gaceta Oficial*, No. 37.305, 17 de octubre de 2001, arts. 138, 155-157, <http://www.finanzas.usb.ve/loap.pdf> (consultado el 19 de julio de 2008).

²⁸⁸ *Ibíd.*; Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, *Gaceta Oficial*, No. 2.818, 1 de julio de 1981, art. 5, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/legislacion.shtml> (consultado el 19 de julio de 2008).

²⁸⁹ *Ibíd.*, art. 100.

²⁹⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Carlos Aguilar, María Alejandra Díaz y Lidice Altuve, Ministerio de Comunicación e Información (MINCI), Caracas, 15 de marzo de 2007.

²⁹¹ Entrevista telefónica con Mercedes de Freitas, miembro de la junta, Transparencia Venezuela, 30 de julio de 2007.

habían sido entorpecidos por los intentos de algunos periodistas de politizar el asunto.²⁹²

Derecho de acceso a la información no respetado

Los funcionarios de gobierno suelen rechazar o no responder a solicitudes de información presentadas por los periodistas. De acuerdo con una investigación realizada por *Últimas Noticias*, un periódico que, en general, es afín al gobierno, los periodistas han enfrentado obstáculos para obtener información de la policía sobre estadísticas criminales, jueces y funcionarios judiciales, hospitales, empresas estatales como PDVSA, la contraloría general y varios ministerios.²⁹³

De acuerdo con un archivo del periódico vespertino *El Mundo*, que da detalles sobre solicitudes de información oficial presentadas por sus reporteros investigadores durante 2007, sólo el 37,5 por ciento de los funcionarios consultados respondieron; el 25 por ciento lo hizo por escrito y el 12,5 por ciento en entrevistas. La espera promedio para obtener una respuesta fue de 38 días, casi el doble del mínimo legal. Por ejemplo, un reportero se dirigió al Ministerio de Planificación y Desarrollo para obtener información sobre los salarios de los empleados públicos. Se necesitaron siete meses, tres cartas y un cambio de viceministro para obtener una respuesta.²⁹⁴ De manera similar, resultó imposible obtener información del registro civil (ONIDEX) sobre la cantidad de venezolanos que habían abandonado el país desde 1997.²⁹⁵

Para las ONGs, obtener información pública puede ser todavía más difícil. En un estudio llevado a cabo por la ONG de derechos humanos Espacio Público, en 2007 se presentaron 46 solicitudes de información ante la misma cantidad de ministerios y departamentos de gobierno. Las solicitudes tenían por objeto obtener información

²⁹² Doris Villaroel, “Reforma a ley de periodismo incluirá acceso a la información”, *El Mundo*, 26 de junio de 2008.

²⁹³ Ver Jorge Chávez y Tamoá Calzadilla, “27 de junio, Día del Periodista: ‘Una ley debe penalizar al funcionario que niegue la información’”, *Últimas Noticias*, 26 de junio de 2005.

²⁹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Tamoá Calzadilla, Caracas, 20 de septiembre de 2007. Ver también, Tamoá Calzadilla, “En Venezuela los sueldos públicos son secreto del Estado”, *El Mundo*, 6 de febrero de 2006, sobre la dificultad para obtener información sobre los salarios gubernamentales.

²⁹⁵ Emilia Díaz y Andrea Daza, “Casi dos meses le toma a un funcionario contestar una carta”, *El Mundo*, 26 de diciembre de 2007.

sobre salarios, gasto en publicidad y una copia del proyecto de ley sobre el acceso a la información que, supuestamente, se estaba tratando en la Asamblea Nacional. Solo el 4 por ciento de las solicitudes recibió una respuesta positiva. El 87 por ciento fue rechazado o no recibió una respuesta.²⁹⁶

Ante la ausencia de un mecanismo para exigir el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de proveer información, ni los periodistas ni los representantes de las ONGs tienen medios para obligar a los funcionarios a divulgar la información que se niegan a revelar.

Control sobre la difusión de radio y TV

El gobierno ha ejercido de manera indebida su control sobre el acceso al espectro radioeléctrico con el fin de discriminar a los canales que son opositores políticos. En el caso más destacado y grave, Chávez dio órdenes de no renovar la concesión del canal de televisión más antiguo de Venezuela, Radio Caracas Televisión (RCTV), porque éste se negó a moderar el tono hostil de su postura editorial.

Derecho internacional

Las normas de derecho internacional en desarrollo han fortalecido la obligación de los gobiernos de promover el pluralismo en las transmisiones radiales y televisivas. En 2001, en una declaración conjunta, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, la OEA y la OSCE determinaron lo siguiente:

La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión; las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión

²⁹⁶ Espacio Público, “Informe Final: Estudio sobre Acceso a la Información Pública en Venezuela”, (2007).

deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales.²⁹⁷

Los relatores especiales publicaron en 2007 una nueva declaración en la cual hacían hincapié en que la regulación de los medios de comunicación para promover la diversidad debía estar protegida de la interferencia política:

La regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima solo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.²⁹⁸

Además, las normas regionales de derechos humanos sobre la libre expresión no permiten a los estados ejercer su control de las frecuencias radioeléctricas con el objeto de “impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.²⁹⁹ Tampoco pueden ejercer dicho control con el objeto de “presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas”.³⁰⁰

²⁹⁷ Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, “Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo”, noviembre de 2001, http://www1.osce.org/documents/rfm/2001/11/193_en.pdf (consultado el 19 de julio de 2008).

²⁹⁸ Declaración conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, “Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión”, 8 de diciembre de 2007, http://www1.osce.org/documents/rfm/2001/11/193_en.pdf (consultado el 24 de julio de 2008).

²⁹⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), adoptada el 22 de noviembre de 1969, OEA. Serie de Tratados No. 36, 1144, U.N.T.S. 123, en vigor desde el 18 de julio de 1978, reimpressa en los Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 en 25 (1992), art. 13 (3).

³⁰⁰ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 sesión, 2000, principio 13.

Para proteger contra la parcialidad, el favoritismo político y la corrupción, los procedimientos para otorgar o denegar habilitaciones de transmisión deben ser abiertos, imparciales y transparentes. Como destacó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un comunicado de prensa con respecto al caso RCTV:

[e]n los concursos o en la adjudicación directa de licencias de uso del espectro radioeléctrico los Estados deben procurar, bajo el principio de igualdad de oportunidades, procedimientos abiertos, independientes y transparentes que contengan criterios claros, objetivos y razonables, que eviten cualquier consideración de política discriminatoria por la línea editorial del medio de comunicación.³⁰¹

Uso político de las facultades discrecionales

El derecho venezolano confiere la facultad de otorgar concesiones de radio y televisión al ministro de telecomunicaciones, luego de que CONATEL realice evaluaciones técnicas.³⁰² Si bien CONATEL es, técnicamente, un instituto autónomo, sus cuatro directores, al igual que el ministro de telecomunicaciones, son nombrados por el presidente, quien puede destituirlos a su arbitrio. No existen controles institucionales para asegurar que dichas decisiones se basen en una consideración imparcial del interés público y no en objetivos políticos del gobierno, cuando tales objetivos entran en conflicto con el interés público.

En el caso de radio y televisión de señal abierta, las concesiones se deciden en forma individual por adjudicación directa, y no a través de un proceso vinculante de licitación o sorteo, práctica empleada en el caso de otros usuarios del espectro. Esto significa que el ministro—y, por extensión, el presidente—tiene plena facultad discrecional para aceptar o rechazar las solicitudes. La ausencia de criterios claros

³⁰¹ Comunicado de prensa No. 29/07 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Preocupa a la CIDH la libertad de expresión en Venezuela”, 25 de mayo de 2007, <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2007/29.07eng.htm> (consultado el 19 de julio de 2008).

³⁰² En virtud del Artículo 40 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el consejo directivo de CONATEL está presidido por su director general y está integrado por cuatro directores designados por el Presidente. Durante 2007, el Ministro de Telecomunicaciones Jesse Chacón también ocupó el cargo de director general de CONATEL.

en el otorgamiento de concesiones y la falta de una reglamentación imparcial del proceso permiten que se tomen decisiones discriminatorias y basadas en motivaciones políticas.

RCTV

En diciembre de 2006, Chávez anunció en una transmisión por cadena nacional que no renovarían la concesión de transmisión a RCTV, la estación de televisión más antigua y una de las más populares de Venezuela. En una filmación en la cual aparecía de pie sobre una plataforma en un acto militar, dijo que Venezuela ya no toleraría a los medios de comunicación privados “que esté[n] al servicio del golpismo, contra el pueblo, contra la nación, contra la independencia nacional, contra la dignidad de la República”.³⁰³

Chávez había amenazado en reiteradas oportunidades con no renovar las concesiones de los principales canales privados de televisión en respuesta a la cobertura crítica que estos realizaban de su gobierno. Si bien hizo referencia al papel de los canales en el golpe de 2002 como justificación, también dejó en claro que las medidas que amenazaba tomar serían en respuesta a la cobertura continuamente crítica de algunos canales.³⁰⁴

En marzo de 2007, tres meses después de que Chávez anunciara su decisión, el Ministerio de Comunicación e Información publicó *El Libro Blanco sobre RCTV*, un compendio de las acusaciones del gobierno en contra del canal. Ese mismo mes, RCTV recibió una resolución y una carta del ministro de telecomunicaciones—funcionario responsable de las concesiones de televisión—que formalizaban la decisión de Chávez. Sin embargo, ni la resolución oficial ni la carta hizo referencia alguna, como fundamento de la decisión de no renovar la concesión de RCTV, a las acusaciones formuladas públicamente por Chávez contra el canal. Luego de que el

³⁰³ María Lilibeth da Corte, “No habrá nueva concesión para ese canal golpista RCTV”, *El Universal*, 29 de diciembre de 2006. Puede verse el discurso en Youtube, en <http://youtube.com/watch?v=AujQgo6u4xl> (consultado el 29 de mayo de 2008).

³⁰⁴ Elizabeth Núñez, “Chávez amenaza con revocar concesiones a televisoras en 2007”, *El Nacional*, 15 de junio de 2006. nacional.com/ediciones/archive/default.asp?d=15&m=06&a=2006&archivo=n1_2n1.asp&searchstring= (consultado el 29 de mayo de 2008).

Tribunal Supremo rechazara la solicitud de amparo de RCTV, el canal dejó de transmitir a través de la señal abierta el 27 de mayo de 2007.

Si bien el gobierno de Chávez no tenía la obligación de renovar la concesión de RCTV, ejerció en forma indebida su facultad regulatoria para castigar la programación contraria a Chávez, discriminando a RCTV por motivos políticos y no teniendo en cuenta consideraciones del debido proceso.

Una decisión discriminatoria

Según se señaló, una de las principales justificaciones que ofrecieron Chávez y sus partidarios para negar a RCTV la renovación de la concesión fue su papel durante el golpe de 2002. Desde los acontecimientos de abril de 2002—según Chávez, fomentados por los medios de comunicación—, Chávez había amenazado a los cuatro canales privados más importantes (RCTV, Venevisión, Televen y Globovisión) con revocar sus concesiones. Desde junio de 2002 hasta que hizo el anuncio en diciembre de 2006, Chávez había formulado tales amenazas en, al menos, ocho ocasiones, en transmisiones públicas o en entrevistas.³⁰⁵ En la última de estas ocasiones, en noviembre de 2006, Chávez advirtió que algunas de las concesiones vencerían al año siguiente. “El 27 de marzo [sic] no les extrañe que les diga: no hay más concesión”.³⁰⁶

De hecho, las concesiones de dos estaciones privadas estaban por vencer el 27 de mayo de 2007: la de RCTV y la de Venevisión. Sin embargo, en su discurso de diciembre de 2006, Chávez no mencionó a Venevisión—un canal al cual él había acusado con igual vehemencia por su conducta durante el golpe—, y su concesión fue debidamente renovada por cinco años más cuando venció.

Si la no renovación de la habilitación de RCTV fue realmente una sanción tardía debido a la conducta del canal durante el golpe, Venevisión debería haber recibido

³⁰⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Luisiana Ríos y otros*, Caso No. 12,441, 20 de abril de 2007, párrs. 72-83.

³⁰⁶ “Vaya y repítelo todos los días 100 veces más”, *El Nacional*, 4 de noviembre de 2006. <http://web.sumate.org/democracia-retroceso/attachments-spanish/Rafael%20Ramirez.htm> (consultado el 29 de mayo de 2008)

el mismo tratamiento. Pero luego de la victoria de Chávez en el referendo revocatorio llevado a cabo en agosto de 2004, Venevisión (junto con Televen) retiraron del aire sus programas de opinión más conflictivos y redujeron drásticamente su cobertura de noticias opositoras.³⁰⁷ En cambio, RCTV (junto con Globovisión) continuaron dando amplia cobertura a las protestas y transmitiendo comentarios que criticaban de manera uniforme al gobierno.³⁰⁸

Evidentemente, se condenó solamente a RCTV debido a su negativa a moderar el tono de sus críticas. De hecho, en junio de 2006, seis meses antes de que Chávez anunciara su decisión, él mismo comparó deliberadamente la conducta de algunas estaciones, refiriéndose aparentemente a RCTV y Venevisión. En una ceremonia de entrega de rifles rusos al Ejército transmitida por televisión, Chávez ordenó a sus ministros y al director general de CONATEL que revisaran las concesiones de televisión privada, y puso en duda su renovación al año siguiente. Después de quejarse que algunos canales todavía actuaban como “quintas columnas”, señaló

³⁰⁷ Los programas retirados del aire por Venevisión incluyeron el programa de Napoleón Bravo “24 Horas”. Televen retiró del aire el programa de entrevistas de Marta Colomina “La entrevista” en marzo de 2005 y el programa de opinión de César Miguel Rondón, “30 minutos” al mes siguiente. Ver Blanca Santos, “Soy una víctima de la Ley Mordaza y del régimen”, *El Universal*, 5 de marzo de 2005, http://www.eud.com/2005/03/05/til_art_05250A.shtml (consultado el 28 de mayo de 2008); Hugo Prieto, “Mucho gusto y muchas gracias” (entrevista con César Miguel Rondón), *Tal Cual*, 28 de abril de 2004. En la actualidad, tanto Colomina como Rondón transmiten en la estación de radio opositora, Unión Radio.

En una transmisión especial de julio de 2007, el presidente de Venevisión, Gustavo Cisneros, defendió el cambio de la línea editorial de la estación, manifestando que Venevisión se había equivocado al adoptar una posición abiertamente partidista en el conflicto político de Venezuela. Independientemente de que el cambio se haya producido en respuesta a la presión del gobierno (según lo que Cisneros pareció sugerir en una entrevista publicada el mismo mes en el periódico *New York Times*), Chávez reconoció públicamente el cambio en la línea editorial (sin hacer referencia a Venevisión por su nombre). “Video: Autopromoción de Venevisión,” publicado en YouTube June 21, 2007, <http://eriksez.wordpress.com/category/venevision/page/2/> (consultado el 24 de julio de 2008); Simón Romero, “Media Mogul Learns to Live with Chávez”, (“Magnate de los medios aprende a vivir con Chávez”), *New York Times*, 5 de julio de 2007, <http://nytimes.com/2007/07/05/world/americas/05venez/html> (consultado el 25 de julio de 2008).

Venevisión también manifestó que su concesión de transmisión fue renovada porque, a diferencia de RCTV, este canal siguió cuidadosamente los procedimientos legales para la renovación. La resolución oficial de negar a RCTV la renovación de su concesión, sin embargo, no mencionó ningún supuesto incumplimiento de los procedimientos formales por parte de RCTV. “¿Porqué Venevisión Sí?”, comunicado de prensa de Venevisión recibido por Human Rights Watch del vicepresidente de Venevisión, Carlos Baldosano, 25 de junio de 2007.

³⁰⁸ En contraste con las drásticas medidas tomadas por Venevisión y Televen, RCTV mantuvo al aire el programa matutino de Miguel Ángel Rodríguez, “La entrevista”, hasta el cierre del canal, el 27 de mayo de 2007. Globovisión todavía transmite el programa de participación telefónica de Leopoldo Castillo “Aló Ciudadano”. La concesión de Globovisión no vencerá hasta el año 2015.

que algunos de los canales que él había acusado de apoyar el golpe habían “dado señales de querer cambiar y pareciera que tienen intenciones de respetar la Constitución y la ley”.³⁰⁹ El ministro de comunicación e información fue más allá al sostener que:

“Si hacemos un análisis comparado de cuál fue la conducta de algunas televisoras [...] que estuvieron abiertamente en el golpe de Estado y lo comparamos con su conducta actual hay cambios cualitativos en la programación, en la línea informativa, en la línea editorial y también en cuanto a respetar los derechos de los usuarios del servicio y a cumplir sus deberes como prestadores de servicio público. Pero hay otros casos en los cuales no se observa ese cambio, esa rectificación, sino que hay un empecinamiento en mantener conductas propias de lo que fue el 11, 12, y 13 de abril en el país”.³¹⁰

Ni Chávez ni el ministro mencionaron a qué canales se referían, pero quedó bastante claro que las miradas del gobierno se dirigían a RCTV.

El uso discriminatorio de la facultad de regulación del gobierno también se puso de manifiesto debido a que Chávez había formulado sus amenazas de no renovar la concesión en respuesta a la cobertura crítica de su gobierno. Por ejemplo, la última de las amenazas que formuló antes de anunciar su decisión con respecto a RCTV fue durante un discurso transmitido por televisión semanas antes de la elección presidencial de 2006, durante el cual denunció que estaciones privadas habían transmitido un video clandestino en el que su ministro de energía llamaba a los empleados de la compañía petrolera del estado a abandonar sus empleos si no apoyaban a Chávez.

³⁰⁹ Elizabeth Núñez, “Chávez amenaza con revocar concesiones a televisoras en 2007”, *El Nacional*, 15 de junio de 2006, nacional.com/ediciones/archive/default.asp?d=15&m=06&a=2006&archivo=n1_2n1.asp&searchstring= (consultado el 29 de mayo de 2008).

³¹⁰ *Ibíd.*

Ausencia de debido proceso

Como ya se mencionó, en marzo de 2007, en plena controversia con respecto a RCTV, el Ministerio de Comunicación e Información publicó el *Libro Blanco sobre RCTV*, un compendio de 360 páginas sobre la supuesta conducta indebida del canal. El documento citaba varias medidas tomadas por RCTV como prueba de su participación en el golpe: su cobertura de las manifestaciones en las calles que precipitaron el golpe; la división de la pantalla durante una transmisión presidencial para continuar mostrando las escenas de las protestas; las reiteradas transmisiones de discursos y comentarios de los líderes de la oposición que culpaban al gobierno de la violencia; su negativa a transmitir noticias sobre el arresto ilegal de Chávez por parte de los conspiradores del golpe; y la interrupción de la cobertura de manifestaciones a favor de Chávez cuando el golpe se desarrollaba.³¹¹ Sin embargo, ninguna de estas medidas fue sometida a una investigación formal en un proceso administrativo o judicial y no se le dio a RCTV la oportunidad de defenderse.

El *Libro Blanco* también acusaba a RCTV de prácticas monopólicas, incitación a la violencia, incumplimiento con los estándares de protección de los menores y evasión de impuestos. Sin embargo, el libro no indicaba que estas acusaciones hubieran sido comprobadas, ya sea ante los tribunales o mediante alguna investigación administrativa llevada adelante por el Ministerio de Telecomunicaciones o por CONATEL.³¹²

TVES: ¿Democratización o control del daño?

En marzo de 2007, luego de una protesta internacional sobre el anuncio de Chávez, el ministro de telecomunicaciones, Jesse Chacón, intentó reformular la decisión de Chávez. En una resolución mediante la cual se notificaba a la estación acerca del vencimiento de su concesión, Chacón presentó la cuestión como un asunto netamente técnico, sin hacer referencia alguna a las acusaciones. Según lo manifestado por Chacón, el gobierno necesitaba “de forma perentoria una

³¹¹ Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, *Libro Blanco sobre RCTV* (Caracas: MCI, marzo de 2007), pp. 55-64.

³¹² *Ibíd.*

frecuencia que le permita contar con una red de televisión abierta con alcance nacional, como la que quedará disponible al vencimiento de la concesión de Radio Caracas Televisión, RCTV.”³¹³ En una carta enviada a los representantes legales del canal, Chacón insistió en que “el vencimiento de un lapso no es una sanción”, y que las garantías del debido proceso no eran aplicables al caso.³¹⁴

Si la razón del gobierno para no renovar la concesión de RCTV hubiera sido, tal como la explicaba Chacón, liberar la frecuencia para usarla en pos del interés público, no renovar la concesión parecería mucho más justificable. Sin embargo, al parecer el gobierno no tenía ningún plan de ese tipo cuando Chávez anunció su decisión en diciembre de 2006.³¹⁵ Durante varios meses después de su anuncio, las propuestas efectivamente presentadas para reemplazar a RCTV eran extremadamente imprecisas, a pesar de que la ley exige que el posible beneficiario de una concesión proporcione a CONATEL una propuesta detallada y planos técnicos, y a pesar de que su evaluación, por lo general, es un proceso lento. Recién a mediados de mayo de 2007—dos semanas antes de que el nuevo canal debiera salir al aire por primera vez—se anunció oficialmente la creación del nuevo canal estatal Televisora Venezolana Social (TVES).

³¹³ Resolución No. 002 del Ministro de Telecomunicaciones e Información, Jesse Chacón, a la que se hace referencia en una carta dirigida a los representantes legales de RCTV, 28 de marzo de 2007. En una carta dirigida al Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, Senador Richard Dodd, con fecha 22 de mayo de 2007, el Embajador de Venezuela en los Estados Unidos, Bernardo Álvarez, repitió el mismo argumento: “Desde la creación de RCTV en 1953, ha ocupado el segmento de más alta calidad dentro del espectro de transmisión limitado de Venezuela. Ya que su habilitación de transmisión más reciente (otorgada en 1987 por veinte años) vencía este año, el gobierno de Venezuela decidió legalmente recuperar el acceso al espectro con el propósito de crear la primera estación de televisión de servicio público del país”.

³¹⁴ Carta enviada por Jesse Chacón a los abogados de RCTV, No. 0424, con fecha 28 de marzo de 2007.

³¹⁵ El Ministro de Comunicación e Información Lara propuso varias alternativas: que los trabajadores de RCTV formaran cooperativas y solicitaran una nueva habilitación, que una compañía mixta, pública y privada, se hiciera cargo de la frecuencia, o que el estado lanzara un canal de entretenimientos. Según lo informó el sitio web *Venezuelanalysis* el 24 de enero, “William Lara, Ministro de Comunicación e Información, también hizo declaraciones con respecto a la señal del canal el día de ayer y manifestó que RCTV sería ‘creación del pueblo venezolano’. En un foro organizado por Aproni (Asociación de Productores Nacionales Independientes) cuyo título era ‘Hacia la televisión que queremos’, Lara manifestó que ‘este foro tiene que tener resultados, una propuesta concreta sobre qué se debería hacer con el canal 2 [RCTV], además de abrir la discusión sobre la democratización del espectro radioeléctrico’. También señaló que las propuestas para el futuro de la señal, que se están evaluando actualmente, incluían la posibilidad de otorgar la habilitación a una cooperativa especializada en el área o a los trabajadores de la industria de la televisión. Reiteró que la infraestructura le pertenece al canal 2 y que solo se trata de recuperar la señal”. Liza Figueroa-Clark, “Venezuelan television workers to propose management plan for RCTV’s airwaves” (Trabajadores de la televisión venezolana propondrán plan de gestión para la señal de aire de RCTV), *Venezuelanalysis*, 24 de enero de 2007, <http://www.venezuelanalysis.com/news/2191> (consultado el 30 de junio de 2008).

Además, el gobierno nunca brindó una explicación satisfactoria de por qué no usó sus frecuencias *disponibles* para que el nuevo canal transmitiera. Chacón manifestó que la frecuencia VHF usada por RCTV era la mejor frecuencia disponible a los fines de crear una red nacional y que no era viable usar otras frecuencias VHF.³¹⁶ Sin embargo, en ese momento, el gobierno tenía 26 frecuencias VHF no utilizadas que podrían haber proporcionado una cobertura similar a la concesión de RCTV.³¹⁷ Si eso no era posible, el gobierno podría haber usado frecuencias UHF como alternativa, como lo hizo de manera exitosa cuando lanzó Vive TV en 2003.³¹⁸

La respuesta improvisada del gobierno a la futura liberación de la frecuencia de RCTV también se puso de manifiesto con la falta de preparación técnica. CONATEL no había obtenido la capacidad tecnológica para transmitir la señal de TVES en todo el territorio de Venezuela antes del vencimiento de la concesión de RCTV. Según Jesse Chacón, en el momento de la transferencia TVES sólo tenía tres transmisores en funcionamiento, dos en Caracas y uno en Maracaibo.³¹⁹ El gobierno había enfatizado que no tenía pensado expropiar los transmisores de RCTV.³²⁰

A medida que se acercaba la fecha crucial, los comités de usuarios registrados en CONATEL le proporcionaron al gobierno una salida oportuna. Once de ellos solicitaron al Tribunal Supremo de Justicia que dictara una medida cautelar que obligara a CONATEL a brindar acceso a todos los venezolanos a la estación que estaba por salir al aire por primera vez. Con una velocidad inusual (el tribunal había demorado cuatro meses en rechazar medidas cautelares solicitadas por RCTV para

³¹⁶ Jesse Chacón, entrevistado por Carlos Croes en su programa de entrevistas “Diálogo con Carlos Croes”, Televen, 27 de mayo de 2007.

³¹⁷ Según se detalla más adelante, en 2006 CONATEL recuperó 26 frecuencias VHF asignadas previamente a Vale TV, un canal de propiedad de la Iglesia Católica, con el fundamento de que no habían sido utilizadas.

³¹⁸ La VHF (*Very High Frequency*, Frecuencia Muy Alta) ocupa una banda de onda de frecuencia más baja que la UHF (*Ultra High Frequency*, Frecuencia Ultra Alta). En Venezuela se utilizan ambos tipos de radiofrecuencia, y ambos son utilizados por canales estatales: VTV ocupa frecuencias VHF; Vive TV usa frecuencias UHF.

³¹⁹ Jesse Chacón, entrevistado por Carlos Croes, “Diálogo con Carlos Croes”, Televen, 27 de mayo de 2007.

³²⁰ Por ejemplo, el ministro de comunicaciones defendió la decisión de Chávez señalando que “ningún vocero del gobierno ha dicho que se expropiarán las instalaciones de Radio Caracas Televisión”. “Hasta el 27 de mayo operará señal abierta de RCTV”, comunicado de prensa, Ministerio de Comunicación e Información, 29 de diciembre de 2007.

continuar en el aire) concedió el recurso a los comités de usuarios y ordenó al Ejército custodiar los transmisores de RCTV en todo el país para que CONATEL pudiera usarlos para transmitir la señal de TVES.³²¹

Chacón argumentó que la decisión con respecto a RCTV implicaba que la primera emisora de servicio público de Venezuela contribuiría a la democratización de los medios de comunicación. Luego de un año de funcionamiento, TEVES no ha mostrado ningún signo de auténtica independencia del gobierno ni de pluralismo editorial. El canal es financiado por el gobierno, su director y cinco de sus siete directivos son designados por el gobierno, y no hay salvaguardas que garanticen la representación de los diferentes sectores de opinión.³²² Un análisis de 42 horas de programación realizado en junio de 2007 reveló que el 8 por ciento consistía en mensajes repetitivos del gobierno y más del 6 por ciento estaba dedicado a noticias. La cobertura de noticias en sí misma consistía, en gran medida, en información del gobierno y restaba importancia a la opinión de la oposición o a noticias que reflejaran en forma negativa a las autoridades.³²³ Un estudio de la cobertura de los medios de la campaña de referendo de diciembre de 2007 reveló que la cobertura de TVES no era menos parcial en cuanto al voto por el Sí que la del canal estatal VTV.³²⁴

Al retirar la señal de RCTV de las ondas de radiodifusión públicas, solo Globovisión, cuya concesión de veinte años de duración vencerá en 2015, permanece en el aire como canal con una línea editorial inequívoca de oposición. Sin embargo,

³²¹ Tribunal Supremo de Justicia, “Sala Constitucional acordó medida cautelar que garantiza la continuidad de la señal televisiva a nivel nacional”, comunicado de prensa, 25 de mayo de 2007.

³²² Acta Constitutiva Estatutaria de la Fundación Televisora Venezolana Social, publicada en la Gaceta Oficial el 14 de mayo de 2007. Para consultar un resumen, ver Actualidad Jurídica No. 53, junio de 2007, http://cciavf.com.ve/ccife_es/boletin/Jul2007/Decreto-TVES.pdf (consultado el 24 de mayo de 2007).

³²³ Gustavo Hernández Díaz, “Gubernamental TVES”, Centro Gumilla, *Revista Comunicación* No. 139, tercer trimestre 2007, pp. 26-30

³²⁴ Tomás Andersson (Grupo de Monitoreo de Medios), “Referendo constitucional: información equilibrada en tres de los siete canales de televisión”, Centro Gumilla, *Revista Comunicación* No. 140, primer trimestre 2008. De acuerdo con este estudio, la cobertura de RCTV Internacional y la de Globovisión eran igualmente parciales a favor del voto por el NO. Los tres canales con la cobertura más equilibrada eran Venevisión, Televen y Canal 1.

Globovisión transmite en señal abierta solo en Caracas y Valencia, con tan sólo una fracción del alcance de RCTV.

Globovisión

Globovisión también ha estado sometido a la presión del gobierno durante años debido a su línea política. Ha recibido cartas de advertencia de CONATEL debido al tono político de sus informes; con frecuencia se le ha negado el acceso a las conferencias de prensa del gobierno; y sus reporteros y camarógrafos han sido víctimas de agresiones físicas y amenazas por parte de los partidarios de Chávez.

Si bien funcionarios del gobierno han reconocido que su concesión es legal, Globovisión, fundado en 1994, aún no ha recibido respuesta a una solicitud de transformación de su concesión, un trámite obligatorio para los prestadores de servicios de radio y televisión cuyas concesiones fueron otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000. En virtud de esta ley, se obligaba a CONATEL a completar el proceso de validación antes de junio de 2002, pero al momento de la redacción del presente informe, dicho proceso aún continúa pendiente.³²⁵

Los ejecutivos de Globovisión se quejan de que las numerosas solicitudes que han presentado a CONATEL para ampliar la cobertura han sido denegadas o, la mayor parte de las veces, ignoradas.³²⁶ En 1998, el último año del gobierno de Caldera, CONATEL asignó a Globovisión dos frecuencias adicionales en los estados de Vargas y Monagas, con un plazo de un año para instalar sus transmisores. Según Globovisión, en mayo de 1999 solicitó a CONATEL la prórroga de dicho plazo. Al no recibir respuesta alguna, presentó otras solicitudes para las frecuencias en agosto

³²⁵ Ley Orgánica de Telecomunicaciones, art. 210. Entrevista de Human Rights Watch con Ana Cristina Núñez, asesora legal de Globovisión, Caracas, 19 de diciembre de 2006.

³²⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Ana Cristina Núñez, 6 de febrero de 2007.

de 1999, enero de 2002, abril de 2002, junio de 2002 y febrero de 2005, todas ellas infructuosas.³²⁷

Además de no responder a los pedidos de Globovisión, el gobierno decidió liberar las frecuencias que la compañía había tratado de obtener durante años. En septiembre de 2005, CONATEL inició una investigación administrativa contra Globovisión por *no hacer uso* de estas frecuencias.³²⁸ Globovisión objetó esta medida alegando que no había recibido autorización legal para usarlas después del vencimiento del plazo inicial y que hacerlo sin autorización sería ilegal. Tres meses después, el Ministerio de Infraestructura decidió que efectivamente Globovisión no había incurrido en infracción y ordenó a CONATEL investigar la situación jurídica de las frecuencias. En abril de 2006, a pesar de las numerosas solicitudes de frecuencias presentadas por Globovisión durante varios años, CONATEL publicó una resolución mediante la cual las liberaba para que pudieran ser usadas por otros proveedores de servicios, sin ofrecer ninguna explicación a Globovisión sobre el resultado de sus demoradas solicitudes.

El Tribunal Supremo respaldó la negativa del gobierno de atender los reclamos de Globovisión. Globovisión había interpuesto una acción de nulidad ante el Tribunal Supremo con el fin de anular la resolución de abril de 2006 de CONATEL, alegando que se le había negado el derecho a ser oído. Además solicitaba que se dictara una medida cautelar para suspender los efectos de esa resolución hasta que el tribunal se pronunciara sobre su legalidad. En noviembre de 2006, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo rechazó el pedido de medida cautelar de Globovisión con el argumento de que la falta de respuesta de CONATEL debía interpretarse como una negativa a los pedidos de Globovisión.³²⁹ Dos años más

³²⁷ Presentación de Globovisión ante el Tribunal Supremo, que resume los pasos seguidos tendientes a obtener la autorización para usar las frecuencias, p. 4. Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, Expediente No. 2006-0907.

³²⁸ No hacer uso de las frecuencias asignadas por CONATEL es sancionado por el art. 171(3) de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

³²⁹ El tribunal argumentó que la falta de respuesta por parte de CONATEL a los reiterados pedidos de Globovisión, a la que el tribunal se refirió como “silencio administrativo”, debe interpretarse como una negativa. Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, Expediente No. 2006-0907, 14 de noviembre de 2006.

tarde, el tribunal todavía no se ha pronunciado respecto de la legalidad de la resolución de CONATEL.³³⁰

En marcado contraste con los obstáculos burocráticos a los que se enfrentó Globovisión en sus esfuerzos por llegar a una audiencia más amplia, Vive TV, un canal cultural estatal fundado por el gobierno en 2003 (nueve años después del inicio de Globovisión), se encuentra actualmente transmitiendo en señales públicas a Caracas y a los 23 estados de Venezuela.³³¹ Como hemos visto, el canal creado más recientemente por el gobierno, TVES, obtuvo en cuestión de días frecuencias en todo el país y una red de emisoras nacionales que RCTV estuvo obligado a entregar por un plazo indefinido y sin que mediara un proceso judicial.

Vale TV (Canal 5)

El trato que Vale TV recibe de CONATEL es otro ejemplo de falta de transparencia y arbitrariedad evidente del gobierno en la administración de las frecuencias de transmisión. En este caso, el motivo de discriminación fue menos político (la programación de Vale TV era políticamente inocua), pero parecía sustentarse en la convicción del gobierno de que las frecuencias de la estación pertenecían legítimamente al estado.

Durante la década de los noventa, el Canal 5 (entonces TVN-5), el canal estatal más antiguo de Venezuela, estaba prácticamente extinto; sólo retransmitía programas de deportes del principal canal estatal (VTV) durante algunas horas por día. En 1998 el Arzobispo de Caracas le propuso al entonces presidente Rafael Caldera que lo reemplazara con un nuevo canal educativo y cultural de servicio público, sin fines de lucro, con asistencia comercial y técnica de Venevisión, RCTV y Televen. En diciembre de 1998, CONATEL reservó las 27 frecuencias del Canal 5 en todo el país

³³⁰ Correo electrónico de Nelly Herrera, abogada de Globovisión, 25 de junio de 2008.

³³¹ Información del sitio web de Vive TV, http://www.vive.gob.ve/cobertura_despleg.php?id=Zulia (consultado el 29 de julio de 2008).

para que fueran usadas por Vale TV y autorizó a este canal a comenzar las transmisiones.³³²

El traspaso del Canal 5 al sector privado despertó una crítica generalizada en ese momento, principalmente porque los comentaristas de medios de la izquierda lo consideraban una privatización encubierta. Al asumir Chávez, el gobierno comenzó con los trámites para recuperar las frecuencias.

El 14 de diciembre de 2005, CONATEL anuló la concesión aprobada durante el gobierno de Caldera, argumentando que había sido asignada ilegalmente, y recuperó las 26 frecuencias fuera de Caracas que había concedido a Vale TV en 1998. Se le ordenó a Vale TV presentar una nueva solicitud para la frecuencia de Caracas y se le dio una autorización temporaria para transmitir en esa ciudad mientras se procesaba la solicitud. Vale TV pidió a CONATEL que reconsiderara la decisión, pero no recibió respuesta.

En abril de 2006, sin consultar en absoluto a Vale TV, CONATEL anunció que las 26 frecuencias habían pasado a manos del estado y que ahora estaban disponibles para su asignación a otros usuarios.³³³ En marzo de 2007, Vale TV presentó ante CONATEL la solicitud requerida para su frecuencia de Caracas y también para cuatro de las que tenía originalmente en otros estados (Lara, Bolívar, Anzoátegui y Carabobo). Al momento de la elaboración del presente documento, CONATEL había ratificado sólo la frecuencia de Caracas, con lo cual la cobertura de Vale TV quedó restringida a la capital.³³⁴ Hasta donde sabemos, las 26 frecuencias que el estado recuperó de Vale TV aún no han sido asignadas a otros usuarios.

³³² A diferencia de las otras cuatro grandes estaciones comerciales, Vale TV no tiene un perfil político. Principalmente retransmite programas de fuentes respetadas, como la BBC, National Geographic y Discovery Channel. Fue establecido para poner programación de cable educativa al alcance de la gran cantidad de personas que no tienen acceso a la televisión por cable, y la mayor parte de su audiencia está compuesta por los sectores más pobres de la comunidad. Entrevista de Human Rights Watch con María Eugenia Mosquera, Presidenta de Vale TV, Caracas, 13 de septiembre de 2007.

³³³ “Le quitaron 26 frecuencias a Vale TV”, *Quinto Día*, 28 de abril de 2006. <http://www.sntp.org.ve/mayo613.htm> (consultado el 22 de mayo de 2008).

³³⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con María Eugenia Mosquera, 10 de abril de 2008; Norma García, “Vale TV teme que su frecuencia sea entregada al Estado”, *El Mundo*, 29 de mayo de 2007,

Radio y televisión comunitarias

Al mismo tiempo que el gobierno de Venezuela ha realizado actos de discriminación política en la distribución y administración de frecuencias radioeléctricas, también ha hecho mucho más que muchos países latinoamericanos por abrir oportunidades para los medios de transmisión comunitarios. El respaldo del gobierno a estos medios ha contribuido, en los últimos años, a que aumentara significativamente la cantidad de medios de radio y televisión comunitarios habilitados, lo cual ha brindado nuevas oportunidades de expresión pública a los residentes de muchas comunidades pobres de Venezuela.

Derecho internacional

Las Naciones Unidas han reconocido el papel de los medios comunitarios en la promoción de los objetivos del desarrollo sostenible por más de una década.³³⁵ Los organismos internacionales como la UNESCO y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han destacado la importancia que tienen los medios comunitarios sin fines de lucro para los sectores más pobres de la población que, generalmente, tienen un acceso muy restringido a los medios convencionales. En su informe de 2002, el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni, reconoció el papel de tales medios en la ampliación del alcance de la libertad de expresión en sociedades con niveles de pobreza significativos.³³⁶

<http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/05/29/vale-Tv-teme-que-su-frecuencia-sea-ent.html> (consultado el 22 de mayo de 2008).

³³⁵ En 1996, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución A/C. 2/51/L.45 y destacó “la necesidad de apoyar los sistemas de comunicación recíproca que propicien el diálogo y permitan que las comunidades se manifiesten, expresen sus aspiraciones e intereses y participen en las decisiones relacionadas con su desarrollo”. Resolución A/C.2/51/L.45 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Desarrollo sostenible y cooperación económica internacional”, A/51/604/Add.8., 5 de diciembre de 1996.

Según la UNESCO, que apoya las iniciativas de los medios comunitarios en muchas partes del mundo, “los medios comunitarios aseguran el pluralismo en los medios, la diversidad de contenidos, y la representación de las diferentes agrupaciones e intereses de una sociedad. Los medios comunitarios promueven el diálogo abierto y la transparencia de administración en el ámbito local y ofrecen una voz a los que no tienen voz. Se basan en los conceptos del acceso público, y el compartimiento de experiencias e información”. UNESCO, Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación, http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=14620&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultado el 19 de julio de 2008). Traducción de Human Rights Watch.

³³⁶ El Relator destacó que los estados estaban obligados a no discriminarlos en la adjudicación de frecuencias de transmisión, intimidarlos ni cerrarlos arbitrariamente: “Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que

Apoyo del gobierno

Desde el golpe de 2002, CONATEL ha proporcionado millones de dólares para respaldar a los incipientes medios comunitarios en todo el país.

El gobierno brindó su apoyo, en parte, como reconocimiento por la labor desempeñada por las radios comunitarias durante el bloqueo informativo que tuvo lugar durante el golpe. Mientras los principales medios comerciales informaban que Chávez había renunciado –y con VTV y Radio Nacional fuera de escena– sólo unas pocas frecuencias de radio comunitarias informaron que, en realidad, Chávez había sido arrestado y convocaron a sus partidarios de los barrios a salir a las calles para protestar contra el golpe y exigir su regreso. Algunas pagaron inmediatamente el precio de haber dado a conocer esta información: dos medios comunitarios, Radio Perola y Catia TV, fueron allanados por la policía después de la jura ilegal de Carmona.³³⁷

Sin embargo, mucho antes del golpe, el gobierno de Chávez se había comprometido a brindar apoyo a los medios comunitarios alternativos. Después de más de dos décadas de olvido y marginación, los medios comunitarios fueron incluidos formalmente, por primera vez, en el sector de las telecomunicaciones en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, sancionada en 2000. La promoción de los medios comunitarios “para el ejercicio del derecho a la comunicación libre y plural” se encuentra mencionada en segundo lugar en la lista de objetivos de la ley.³³⁸

El Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público Sin Fines de Lucro (en adelante, “el Reglamento”), que entró en vigor en noviembre de 2001, fomenta la radiodifusión y la televisión comunitarias. Permite a

obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos”. Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, 2002, capítulo IV. párr. 47.

³³⁷ Ver José Ignacio López Vigil, *Golpe de radio: Los tres días que transmitimos peligrosamente* (Caracas: Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica [ALER], octubre de 2006), p.61. En junio de 2002, Fe y Alegría, la red radial comunitaria jesuita, fue distinguida con el premio nacional de periodismo, y Radio Perola y Catia TV recibieron menciones especiales.

³³⁸ Ley Orgánica de Telecomunicaciones, art. 2.1.

cualquier persona idónea obtener una habilitación para operar una estación de radio o televisión comunitaria después de que CONATEL lleve a cabo una evaluación de viabilidad, y siempre que se cumpla con todas las condiciones en materia de independencia económica y diversidad.³³⁹ CONATEL proporcionó asistencia técnica a medios comunitarios incipientes durante un año después de que el Reglamento entró en vigor, incluidos subsidios no reembolsables para infraestructura y capacitación.³⁴⁰

En octubre de 2003, Chávez anunció que se donarían 5.000 millones de bolívares (aproximadamente US\$ 2.300.000 al tipo de cambio actual) a un fondo que sería administrado por una cooperativa de operadores de medios comunitarios, para financiar capital de gestación, infraestructura y capacitación.³⁴¹ Para 2006, se habían gastado cerca de 3.994.008.000 bolívares (alrededor de US\$ 1.862.442 al tipo de cambio actual) de ese dinero, a favor de 109 estaciones de radio y televisión comunitarias. De acuerdo con CONATEL, hasta agosto de 2007 existían 266 estaciones de radio comunitarias y más de 30 medios televisivos comunitarios con habilitación y en funcionamiento.³⁴²

Durante sus visitas a Venezuela en 2007, Human Rights Watch mantuvo entrevistas con personal de cinco estaciones de radio comunitarias en Caracas y Maracaibo. Cuatro habían recibido dinero de CONATEL para equipamientos, tales como

³³⁹ Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público sin fines de lucro, *Gaceta Oficial*, No. 37.359, 8 de enero de 2002, <http://www.comunicant.info/spip.php?article46> (consultado el 19 de julio de 2008), arts. 3,4,5, 17.

³⁴⁰ *Ibíd.*, tercer artículo transitorio.

³⁴¹ Fondo de Desarrollo para las Emisoras de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público, sin fines de lucro. Ver CONATEL, “Erogación de recursos del Fondo de Desarrollo para las Emisoras de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público, sin fines de lucro”, 13 de mayo de 2005, http://www.conatel.gov.ve/downloads/comunitarias/Recursos_erogados_13-05-05.pdf; CONATEL, “Erogación de recursos del Fondo de Desarrollo para las Emisoras de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público, sin fines de lucro, 2004-2006”, www.conatel.gov.ve (consultado el 22 de mayo de 2008).

³⁴² Estas cifras se encuentran publicadas en el sitio web de CONATEL, agosto de 2007, <http://www.conatel.gob.ve> (consultado el 17 de mayo de 2008). Ver también Cristóbal Alva, “Redes de Comunicación Popular”, Seminario Nacional, “Política Social: ¿Un nuevo paradigma?”, Caracas, 11-13 de mayo de 2004, http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs_03/bs_03_pdf_doc/jueves/panel_cristobal_alva.pdf (consultado el 4 de mayo de 2008).

computadoras, equipos de sonido o antenas, y algunas estaban operando desde instalaciones prestadas por el gobierno municipal o por otros organismos del gobierno. Radio Voces Libertarias, que alberga una escuela que brinda capacitación a jóvenes para adquirir conocimientos de radio y computación, tenía cinco voluntarios permanentes no remunerados, y un transmisor y computadoras prestados por la municipalidad, que también es propietaria del edificio desde el que opera. CONATEL estaba contratando trabajadores con más experiencia en la estación para organizar talleres de capacitación en otras partes del país.³⁴³ Radio Nuevo Día, en el vecindario de bajos ingresos de Catia, también recibió asistencia del gobierno. “Todo lo que ven aquí, lo obtuvimos con la ayuda de CONATEL”, comentó su director a Human Rights Watch.³⁴⁴ Algunas radios comunitarias también recibieron ingresos a partir de publicidades del gobierno.

Pluralismo auspiciado por el estado

El régimen legal que se aplica a la transmisión comunitaria contiene normas para proteger a las emisoras de la injerencia del gobierno y de otras intervenciones externas. En virtud del Reglamento, se prohíbe la discriminación que impida el acceso a los servicios prestados; las estaciones están protegidas de ser controladas por una agrupación política o religiosa en particular; los aportes provenientes del estado no pueden estar sujetos a la condición de que la entidad que realice el aporte influya sobre el contenido del programa u otros controles; la programación no puede ser monopolizada por una persona o una sola agrupación; y la retransmisión de mensajes del gobierno sólo se acepta dentro de ciertos límites de tiempo.³⁴⁵

El Reglamento también establece que las “fundaciones” creadas para emprender un proyecto de radio comunitaria deben ser administradas mediante mecanismos democráticos, participativos y plurales, y deben tener un órgano de dirección

³⁴³ Entrevista de Human Rights Watch con Élide Polanco, San Martín, Caracas, 13 de marzo de 2007.

³⁴⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Luis Peña, Radio Nuevo Día, Catia, Caracas, 21 de septiembre de 2007.

³⁴⁵ Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público Sin Fines de Lucro, *Gaceta Oficial*, No. 37.359, 8 de enero de 2002, <http://www.comunicant.info/spip.php?article46> (consultado el 19 de julio de 2008). La redacción del reglamento contó con la colaboración de activistas de radios comunitarias.

elegido cada tres años, o con mayor frecuencia.³⁴⁶ Por otra parte, el Reglamento prohíbe que determinadas personas ocupen puestos oficiales en fundaciones de radios comunitarias, tales como funcionarios públicos, militares, dirigentes en cualquier nivel de partidos políticos, dirigentes o representantes de gremios o cámaras.³⁴⁷ Además de estos controles, existe una disposición expresa en la ley que prohíbe la discriminación en el acceso a medios comunitarios. Las fundaciones deben asegurar “el acceso equitativo de todos los miembros de la comunidad a los servicios que presten” y no pueden “realizar ningún tipo de acción u omisión que implique discriminaciones que impidan el acceso al medio de algún individuo o grupo de éstos”.³⁴⁸ Los operadores deben disponer de espacios destinados a asegurar la participación directa de los miembros de la comunidad en los programas. No se permite la discriminación por motivos de “creencias políticas, edad, raza, sexo, credo, condición social o por cualquier otra condición”. Los operadores deben abstenerse de transmitir mensajes partidistas o proselitistas de cualquier naturaleza.³⁴⁹

Una gran mayoría de las estaciones de radio comunitarias apoyan al gobierno de Chávez. Sin embargo, no son homogéneas desde el punto de vista político ni se abstienen de realizar cuestionamientos. La mayoría están asociadas a la Asociación Nacional de Medios Comunitarios Libres y Alternativos (ANMCLA), que se formó tras una división en la Red Venezolana de Medios Comunitarios (RVMC), que colaboró con el gobierno en la redacción del reglamento de radios comunitarias. Actualmente, la RVMC tiene alrededor de 70 estaciones de radio, en comparación con las 130 que tiene ANMCLA.³⁵⁰

³⁴⁶ *Ibíd.* art. 21.

³⁴⁷ *Ibíd.*, art. 22.

³⁴⁸ *Ibíd.*, art. 23.

³⁴⁹ *Ibíd.*, art. 26.

³⁵⁰ Entrevista con Elizabeth Flores de Radio Perola y miembro de ANMCLA, “No solo somos medios, somos un completo, parte de una comunidad”, Prensa de Frente, 6 de noviembre de 2006, <http://www.prensadefrente.org/pdfb2/index.php/a/2006/11/06/p2278?printme=1&skin=print>. Entrevista de Human Rights Watch con Luis Peña, Radio Nuevo Día, Catia, Caracas, 21 de septiembre de 2007.

No todos los medios comunitarios están a favor de Chávez, e incluso aquellos que sí lo están a menudo critican los actos de corrupción, la mala administración e ilícitos por parte de funcionarios locales. Entre las radios sin fines de lucro que han mantenido una línea de periodismo independiente se encuentra la red jesuita Fe y Alegría, que durante décadas se ha dedicado a la educación popular en algunas de las zonas más pobres de Venezuela, y que ha recibido distinciones tanto por parte del gobierno como de la oposición. Hay varias estaciones de radio habilitadas por CONATEL que critican abiertamente a Chávez, tales como Radio Tropical Stereo, en la segunda ciudad más importante de Venezuela, Maracaibo.³⁵¹ El director de Radio Tropical Stereo comentó a Human Rights Watch que CONATEL no impuso ningún tipo de condiciones políticas cuando su solicitud de habilitación fue analizada en 2003.³⁵²

Si bien Human Rights Watch no ha documentado ningún caso de discriminación del gobierno contra prestadores de servicios de radio y televisión comunitarios, la dependencia de la mayoría de las estaciones comunitarias del estado en cuanto al financiamiento y las habilitaciones de transmisión las hace vulnerables a la posible interferencia política en el futuro, especialmente en vista de las preocupaciones manifestadas anteriormente respecto de la independencia de CONATEL.

Falta de protección judicial de la libertad de expresión

El Tribunal Supremo de Justicia no ha cumplido con su papel de defensor del derecho fundamental a la libertad de expresión frente a las amenazas del poder ejecutivo o la legislatura. Tal como se señaló anteriormente en este capítulo, dicho tribunal confirmó la constitucionalidad de las leyes de desacato, que son contrarias

³⁵¹ El gobernador del estado de Zulia, Manuel Rosales, se presentó, sin éxito, como candidato a la presidencia contra Chávez en las elecciones de diciembre de 2006. Zulia es uno de los únicos dos estados de Venezuela cuyos gobernadores pertenecen a la oposición.

³⁵² Cuando se emitió la habilitación de Radio Tropical Stereo, CONATEL recibió críticas de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación Libres y Alternativos (ANMCLA). Según la agrupación chavista, “inexplicablemente” CONATEL estaba otorgando habilitaciones a estaciones opositoras como Tropical y La Voz del Pescador, estaciones que, según manifestó el grupo, habían apoyado abiertamente el golpe de 2002, mientras que las estaciones oficialistas leales se enfrentaban a obstáculos burocráticos. (Audio) Denuncia: “Radio ‘Carmonitaria’ del Zulia habilitada por CONATEL había apoyado golpe fascista de abril de 2002”, 11 de febrero de 2004, <http://www.aporrealos.org/actualidad/n13830.html> (consultado el 6 de junio de 2007).

al derecho internacional sobre libertad de expresión que obliga a Venezuela. El tribunal también invocó estas leyes contra un periodista que lo criticó en los medios. En su manejo del caso RCTV en 2007, el Tribunal Supremo no logró garantizar que las decisiones acerca de la asignación y renovación de concesiones para utilizar las frecuencias radioeléctricas se realizaran de manera transparente, sin discriminación y con respeto al debido proceso.

El manejo del caso RCTV por parte del Tribunal

Tal como vimos anteriormente en este capítulo, el gobierno de Chávez se negó a renovar la concesión de RCTV, con lo cual abusó de su facultad regulatoria para castigar un canal con programación crítica de Chávez y demostró una clara indiferencia por consideraciones sobre el debido proceso. En aquel momento, RCTV y algunas de las personas que apoyaban al canal recurrieron al Tribunal Supremo para solicitar protección de sus derechos y presentaron recursos para impedir que se implementara la decisión presidencial de negarle a RCTV una renovación de su concesión.

El Tribunal Supremo, en lugar de proteger la libertad de expresión y debido proceso, cometió una serie de omisiones sumamente cuestionables —tales como demorar decisiones urgentes, no contemplar cuestiones fundamentales, desestimar datos clave y distorsionar los reclamos de las partes actoras—para luego expedirse a favor del gobierno.

Demoras que causan perjuicios

Los abogados de RCTV presentaron su primer recurso el 9 de febrero de 2007, seis semanas después de que Chávez anunciara la decisión de no renovar a la compañía su concesión. El recurso fue dirigido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, con el objeto de solicitar que se protegieran los derechos de los periodistas y propietarios de RCTV a la libre expresión, el debido proceso y el trato igualitario. Específicamente, la estación solicitó un amparo constitucional contra Chávez y el ministro de telecomunicaciones, Jesse Chacón, a fin de evitar que

tomaran medidas para obligarla a interrumpir la transmisión una vez que venciera su concesión.³⁵³

Conforme al derecho venezolano, el tribunal tiene la obligación de resolver los amparos constitucionales a la brevedad. No obstante, durante tres meses, la Sala Constitucional evitó expedirse sobre la materia.³⁵⁴ Recién después de que el gobierno adoptara formalmente la decisión del presidente de no renovar la concesión, y diez días antes de que ésta venciera, la Sala Constitucional dictó sentencia.³⁵⁵ Se denegó lo solicitado por la parte actora, se rechazaron algunos de sus reclamos y se remitieron otros a otra sala del tribunal, la Sala Político Administrativa (SPA).

La SPA, en ese momento, ya estaba revisando un recurso similar que los abogados de RCTV habían presentado por separado en abril, después de más de dos meses de esperar en vano una decisión de la Sala Constitucional. En este segundo recurso, la parte actora argumentó que la resolución del gobierno que formalizaba la decisión del presidente era inconstitucional y solicitó medidas cautelares para evitar su implementación hasta que el tribunal resolviera definitivamente el caso.

La SPA emitió su propia decisión cinco días después que la Sala Constitucional³⁵⁶ y declaró que la mayoría de los reclamos resultaban demasiado complejos para ser resueltos en esa instancia. En lugar de ello, se analizarían en la sentencia definitiva

³⁵³ En su apelación, los abogados de RCTV argumentaron que las expresiones vertidas por el Presidente en diciembre de 2006 constituían una amenaza inminente. Era evidente, según argumentaban, que la decisión de Chávez estaba motivada por el hecho de que “al Ejecutivo no le gustan” las “ideas, opiniones, información, entretenimiento, publicidad y propaganda” del canal, y que el Presidente tenía el poder para actuar en tal sentido, dado que Chacón, el Ministro responsable de la decisión sobre la renovación, era su subordinado en la línea jerárquica.

³⁵⁴ Según lo establece la Constitución de Venezuela, el procedimiento durante el cual un tribunal analiza un amparo constitucional debe ser “breve”, la autoridad judicial competente tendrá potestad para “restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella”, y el tribunal priorizará estos recursos por sobre cualquier otra cuestión. Constitución de Venezuela, art. 27. Ver también Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, *Gaceta Oficial*, No.34.060, 27 de septiembre de 1988, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/loadgc.html> (consultado el 19 de julio de 2008), arts. 13, 16, 17, 23, 26.

³⁵⁵ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente NO.07-0197, 17 de mayo de 2007.

³⁵⁶ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, Expediente No.2007-0411, 22 de mayo de 2007.

sobre el caso en algún momento futuro.³⁵⁷ También se negó a dictar una medida cautelar a favor de RCTV mientras analizaba el fondo del asunto, con lo cual permitió que el gobierno siguiera adelante con su decisión y que RCTV perdiera su concesión, a pesar de la posible ilegalidad de la decisión y del inevitable y acaso irreparable daño que sufriría RCTV como consecuencia.³⁵⁸ Al momento de la elaboración del presente documento, a más de un año del vencimiento de la concesión de RCTV, el tribunal aún no había dictado una sentencia definitiva.³⁵⁹

Argumentos cuestionables

Además de postergar la emisión de una sentencia definitiva, ambas salas del Tribunal Supremo utilizaron argumentos sumamente cuestionables para intentar justificar por qué consideraron improcedentes los reclamos de RCTV.

Por ejemplo, la Sala Constitucional rechazó la apelación contra la decisión de Chávez aduciendo que el presidente no tenía responsabilidad legal sobre la decisión de negarle a RCTV la renovación de su concesión.³⁶⁰ El tribunal argumentó que la administración de las frecuencias de transmisión era responsabilidad exclusiva de CONATEL.³⁶¹ Si bien esto es correcto en términos generales, el tribunal pareció ignorar que la ley venezolana establece específicamente que las concesiones de televisión y radio de señal abierta son adjudicadas en forma directa, no por CONATEL, sino por el ministro de infraestructura (actualmente, el ministro de

³⁵⁷ De esta manera, se ignoró completamente el hecho de que el estándar requerido para otorgar medidas cautelares es diferente del que se utiliza para decidir en función de los fundamentos de un caso. Al adoptar medidas cautelares, un tribunal no tiene la obligación de analizar todos los aspectos de un caso, sino que debe determinar que existe una “presunción grave” de que podría producirse una “violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales invocados por la parte actora” y de que la tardanza en la tramitación del juicio implicaría un riesgo, “determinable por la sola verificación del extremo anterior”. Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, Expediente No. 2007-0411, 23 de mayo de 2007, sección IV.

³⁵⁸ Desde entonces, el Tribunal Supremo de Justicia ha rechazado en repetidas ocasiones nuevas solicitudes por parte de los representantes legales de RCTV de medidas cautelares temporales. Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo, Evelyn Marrero Ortiz, Caso No. AA40-X-2008-000070, 30 de julio de 2008, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/julio/00883-30708-2008-2007-0411.html> (consultado el 4 de agosto de 2008).

³⁵⁹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Moirah Sánchez, abogada de RCTV, Caracas, 23 de junio de 2008.

³⁶⁰ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente No. 07-0197, 17 de mayo de 2007, III, “De la admisibilidad.”

³⁶¹ *Ibíd.*

telecomunicaciones), un funcionario directamente subordinado al presidente.³⁶² Por lo tanto, Chávez tenía plenas facultades para ordenarle al ministro que diera marcha atrás a la decisión de no renovar la concesión de RCTV, tal como lo había solicitado la parte actora, independientemente de que la decisión hubiera sido tomada por el presidente en forma personal, o bien por su ministro. De hecho, Chávez mismo había señalado en sus declaraciones públicas, con absoluta claridad, que él mismo había tomado la decisión. Este hecho fue completamente ignorado por el tribunal.³⁶³ Mientras tanto, la SPA desestimó el pedido de una medida cautelar con el argumento de que la acción del gobierno no amenazaba la libertad de expresión. Según el tribunal, RCTV podría continuar transmitiendo como canal de cable y la enorme audiencia de dicho canal en todo el país podría continuar viendo “muchos otros canales privados”. El razonamiento de la SPA no consideró que RCTV era el único canal restante, entre los canales de señal abierta con cobertura nacional, cuya postura era manifiestamente crítica al gobierno. De la misma manera, tampoco tuvo en cuenta que amplios segmentos de la audiencia nacional de RCTV no tenían acceso a la televisión por cable, ni el enorme impacto que el manejo del caso por parte del presidente, abiertamente político y discriminatorio, podría tener sobre el derecho a la libre expresión en Venezuela.

De manera similar, al analizar el pedido de medida cautelar el tribunal desestimó el reclamo de RCTV sobre la violación de su derecho al debido proceso. RCTV argumentaba que no había tenido la oportunidad de responder a las acusaciones públicas de delitos e infracciones relacionadas con la transmisión, que fueron citados por las autoridades gubernamentales como causas que motivaron la

³⁶² Ley Orgánica de Telecomunicaciones, art. 104. El Ministerio de Infraestructura fue disuelto en 2006. Sus funciones fueron asumidas por el recientemente creado Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática, bajo la dirección de Jesse Chacón.

³⁶³ Chávez asumió plena responsabilidad por la decisión en “Aló Presidente”: “En fin, algunos gobiernos de la derecha (otros son respetuosos porque entienden la realidad, o la conocen), tienen una campaña mundial contra Venezuela ahora, contra el Gobierno venezolano *por el solo hecho de que yo tomé la decisión y asumo ante el mundo entero la responsabilidad*, no se le va a renovar la concesión a esta burguesía”, “Aló Presidente”, No. 284, Unidad Educativa Bolivariana Negra Hipólita, Barloventa, Estado Miranda, 24 de abril de 2007 (el énfasis es nuestro). Días después de la sentencia del tribunal, reiteró su postura en declaraciones públicas. “Yo, como jefe de Estado, tomé una decisión hace varios meses revisando expedientes, el libro de vida de cada una de estas empresas y lo hice público. El domingo (mañana) se termina la concesión y no se va a renovar”. “Durante la exhibición de los Sukhoi, el presidente Hugo Chávez negó atentado contra la libertad de expresión”, *El Nacional*, 26 de mayo de 2007.

decisión de no renovar su concesión. No obstante, el tribunal basó su decisión exclusivamente en un análisis de una resolución y una carta emitida por el ministro de telecomunicaciones en marzo de 2007. Ambos documentos cuidadosamente evitaban cualquier expresión de carácter punitivo.³⁶⁴ No mencionó las expresiones públicas vertidas por Chávez para justificar su decisión, ni tampoco el Libro Blanco en el cual se detallaban las supuestas transgresiones de RCTV para justificar la negativa a renovar su concesión. En función de este análisis sumamente selectivo, el tribunal determinó que la afirmación de RCTV respecto de su derecho al debido proceso era improcedente.

Apoyo al nuevo canal estatal

La respuesta del Tribunal Supremo a las peticiones presentadas por los opositores de RCTV fue drásticamente diferente. Cinco días antes de que venciera la concesión de RCTV, la Sala Constitucional recibió una petición de 11 grupos de usuarios afines a Chávez con la pretensión de que se dictara una medida cautelar para garantizar el acceso de los usuarios a TVES, el canal estatal que reemplazaría a RCTV después del vencimiento de su concesión.³⁶⁵ El Tribunal tardó sólo tres días en admitir la demanda y otorgarle a la parte actora una medida cautelar.

Como se señaló anteriormente en este capítulo, TVES se creó sólo dos semanas antes de que la frecuencia de RCTV estuviera disponible. A medida que se acercaba la fecha de lanzamiento de TVES, los ministros reconocieron que el gobierno tenía pocos transmisores propios para transmitir su señal a todo el país.

Los 11 grupos de usuarios aducían en su recurso que si la transmisión de TVES no tenía alcance nacional, se violaría su derecho a la no discriminación y “a obtener una televisión de servicio público de calidad”. La acusación de discriminación se

³⁶⁴ Como se señaló anteriormente, en una carta dirigida a los representantes legales de la empresa, Chacón destacó que “el vencimiento de un lapso no es una sanción”. Por lo tanto, señalaba, la cuestión del debido proceso resultaba irrelevante, dado que era innecesario y superfluo abrir una investigación para determinar el vencimiento de un plazo. Carta a los abogados de RCTV de Jesse Chacón No. 0424, de fecha 28 de marzo de 2007 (ver el título anterior “Control de la difusión de radio y TV”).

³⁶⁵ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente No. 07-0720, 25 de mayo de 2007, I, “De la acción de amparo constitucional”.

fundaba en las declaraciones realizadas por ejecutivos de TVES sosteniendo que, por el momento, la señal de TVES únicamente se transmitiría a las ciudades de Caracas y Maracaibo y que sólo estaría disponible para el resto del país a través de la televisión por cable.

La Sala Constitucional admitió inmediatamente la demanda y dictó una medida cautelar mediante la cual asignaba los transmisores y equipos de transmisión de RCTV a CONATEL para que fueran utilizados por TVES. El Tribunal también ordenó al ministro de defensa que vigilara y protegiera las instalaciones de transmisión.

A fin de justificar esta medida, la Sala Constitucional señaló que la medida cautelar no menoscabaría los derechos de propiedad de RCTV, a pesar de que asignaba el control sobre tales instalaciones al estado. Sin embargo, el Tribunal no estableció un plazo para que CONATEL devolviera las instalaciones a su propietario o en su defecto iniciara acciones para la expropiación. En agosto de 2008, más de un año después de la sentencia del Tribunal, TVES continúa usando los transmisores.

El Tribunal utilizó una petición que intentaba lograr exactamente el resultado opuesto—impedir el retiro de RCTV de la señal de aire pública—para ratificar su decisión de que los equipos de RCTV debían asignarse para uso de TVES. Los Oyentes Interactivos de Radio (OIR), un grupo de usuarios de la oposición, solicitaron una medida cautelar para impedir que Chávez y Chacón siguieran adelante con su plan de retirar a RCTV del aire, argumentado que tenían derecho a seguir teniendo acceso a la transmisión de RCTV. El Tribunal sostuvo que su derecho se respetaba al tener acceso a un servicio de televisión de calidad y no a un operador en particular, y que la medida cautelar que permitía a TVES emitir la señal desde los transmisores que utilizaba RCTV satisfacía cualquier pretensión que pudieran tener.³⁶⁶

³⁶⁶ “Si bien la Sala reconoce que todos los usuarios tienen derecho a acceder y disfrutar de la prestación de un servicio público universal de telecomunicaciones, el contenido del mencionado derecho conforme a los artículos 108 y 117 de la Constitución, comporta en principio, no la continuidad de un determinado operador de radiodifusión sonora y televisión abierta en VHF, sino la posibilidad de que los aludidos usuarios puedan efectivamente acceder en condiciones de igualdad y con el mantenimiento de un estándar mínimo de calidad al correspondiente servicio, al margen de la vigencia o no del permiso o concesión a un operador privado específico”. Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente No. 07-0731, 25 de mayo de 2007. V, “Decisión”.

En ambos pronunciamientos, el Tribunal declaró en forma inequívoca que las peticiones de medidas cautelares requerían la resolución inmediata del Tribunal:

[S]e observa que en determinadas ocasiones el objeto de la tutela constitucional requiere de una protección expedita, lo cual responde, a su vez, a la necesidad de asegurar, en su caso, la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano jurisdiccional evitando que un posible fallo a favor de la pretensión quede desprovisto de la eficacia por la conservación o consolidación irreversible de situaciones contrarias a derecho o interés reconocido por el órgano jurisdiccional en su momento.³⁶⁷

Esto es exactamente lo que el Tribunal no hizo cuando respondió a las peticiones presentadas por los periodistas y propietarios de RCTV. ³⁶⁸

³⁶⁷ Ibíd. IV. Ver también Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente No. 07-0720, 25 de mayo de 2007,

³⁶⁸ En julio de 2007, poco tiempo después de que RCTV comenzara a transmitir su señal nuevamente en Venezuela como canal de cable (RCTV Internacional), el Ministerio de Telecomunicaciones alegó que el canal debía registrarse como “productor nacional”, con lo cual quedaba sujeto a las disposiciones establecidas por la Ley de Responsabilidad Social, que incluye la obligación de transmitir las cadenas presidenciales. El Ministerio ordenó al organismo responsable de las operadoras de cable en Venezuela (la Cámara Venezolana de la Televisión por Suscripción, CAVETESU) retirar a RCTV y a otros productores nacionales de la grilla si no se registraban antes del estricto plazo establecido. CAVETESU acudió al Tribunal Supremo para presentar una medida cautelar contra el Ministerio, en la cual alegaba la dificultad de exigir el cumplimiento de la medida dado que CONATEL no tiene una definición clara de qué es un productor nacional. El presidente de CAVETESU aclaró que la solicitud hecha ante el TSJ no fue motivada exclusivamente por el caso RCTV, sino porque además se estaba comprometiendo el destino de otros 40 canales privados. “Gobierno y Cavetesu alcanzan acuerdo”, *Últimas Noticias*, 4 de agosto de 2007, <http://www.aporrea.org/medios/n99019.html> (consultado el 29 de julio de 2008).

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo dictó rápidamente la medida cautelar y suspendió la orden del ministerio. Agencia Bolivariana de Noticias, “Tribunal Supremo de Justicia admite recurso interpuesto por Cavetesu”, 1 de agosto de 2007, http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=99175 (consultado el 29 de julio de 2007).

Al momento de la elaboración del presente documento, CONATEL aún no había tomado una resolución definitiva respecto de lo que era un productor nacional, y RCTV International seguía transmitiendo como canal de cable internacional.

Recomendaciones

Para prevenir futuros actos de violencia e intimidación contra periodistas, el gobierno debería:

- Asegurar que todos los ataques a periodistas sean investigados en forma inmediata y exhaustiva; y
- Evitar realizar declaraciones públicas provocativas que pudieran interpretarse como una aprobación de dichos ataques.

La Asamblea Nacional debería derogar todas las disposiciones legales que infringen el derecho internacional sobre libertad de expresión y generan una presión indebida para la autocensura. En especial, el gobierno debería:

- Derogar todas las leyes de desacato;
- Derogar todas las leyes que penalizan la difamación de funcionarios públicos e instituciones;
- Asegurar que las indemnizaciones civiles por difamación sean limitadas a fin de evitar la inhibición de la libertad de expresión; y
- Modificar la redacción del artículo 29(1) de la Ley de Responsabilidad Social para asegurar que el delito de incitación esté definido con precisión y se restrinja a las situaciones en las cuales los prestadores de servicios de radio y televisión inciten en forma directa y explícita a cometer delitos.

El gobierno debería garantizar la imparcialidad y el debido proceso en los procedimientos utilizados para exigir el cumplimiento de las leyes sobre radiodifusión. En especial, el gobierno debería:

- Asegurar que la investigación y sanción de las supuestas infracciones a dichas leyes estén a cargo de un organismo imparcial e independiente protegido de la interferencia política; y
- Asegurar que se les garantice a los presuntos infractores de las normas sobre la difusión de radio y TV el derecho de responder a las acusaciones en su contra.

A fin de salvaguardar el derecho de acceso a la información e incrementar la transparencia del gobierno y la responsabilidad de los funcionarios públicos, el gobierno debería:

- Presentar legislación para implementar de manera efectiva y no discriminatoria el derecho constitucional de acceso a la información en poder de entidades públicas.

El gobierno debería asegurar la imparcialidad en los criterios utilizados para adoptar decisiones de otorgamiento y renovación en la prestación de servicios de radio y televisión. El gobierno debería:

- Otorgarles a aquellos que soliciten concesiones y frecuencias la oportunidad de presentar sus casos y ser escuchados de forma tal que se les respete el derecho al debido proceso y que incluya garantías contra la interferencia política.

V. Los sindicatos

El gobierno del presidente Chávez ha intentado rehacer el movimiento sindical del país de formas que violan los principios básicos de libertad de asociación. El gobierno ha incumplido sistemáticamente sus obligaciones que surgen de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al promover la injerencia estatal en elecciones sindicales, negarse a negociar colectivamente con los sindicatos existentes y manifestando favoritismo hacia sindicatos alineados con el gobierno. También ha castigado a los trabajadores que han llevado a cabo huelgas legítimas mediante despidos y la inclusión de sus nombres en listas negras. Además, ha apoyado la creación de organizaciones alternativas de trabajadores, lo cual socava las leyes laborales del país, puede debilitar a los sindicatos existentes y deja a los trabajadores especialmente vulnerables a la discriminación política.

El presidente Chávez y sus aliados han intentado justificar estas violaciones como parte de una iniciativa más amplia para “democratizar” el movimiento sindical, ya que se estarían protegiendo los derechos de los trabajadores de acciones de supuestos dirigentes sindicales corruptos y sin independencia. Específicamente, el gobierno ha sostenido que los sindicatos no han celebrado elecciones periódicas, lo cual ha permitido a los dirigentes sindicales monopolizar el poder y sacrificar los intereses de los trabajadores en beneficio de sus propias agendas políticas.

Sin embargo, nada tiene de “democrático” despedir a trabajadores por ejercer su derecho de huelga, denegarles su derecho de negociación colectiva o discriminarlos debido a su ideología política.

Además, para que los sindicatos sean realmente democráticos, los trabajadores también deben tener libertad para elegir a sus representantes y organizar sus actividades sin ser objeto de injerencias y control estatal no solicitado. De hecho, uno de los principios fundamentales del derecho internacional laboral dispone que los estados no deben interferir en los asuntos internos de los sindicatos. Esta prohibición, establecida en el Convenio No. 87 de la OIT y reafirmada en reiteradas oportunidades por dicha organización, refleja el reconocimiento de que la injerencia

estatal en asuntos sindicales permite la manipulación política y el control de los sindicatos y obstaculizan seriamente la libertad de asociación de los trabajadores.

El gobierno de Chávez podría superar los supuestos problemas de los sindicatos del país de muchas maneras que no impliquen violar esta prohibición fundamental sobre la injerencia estatal en asuntos sindicales. Por ejemplo, si existieran motivos serios para creer que la supuesta corrupción de determinados líderes sindicales ha alcanzado el nivel de actividad delictiva, el gobierno podría investigar su conducta e iniciar acciones penales. Si hubiera preocupación por posibles irregularidades en la administración financiera, el gobierno podría exigir a los sindicatos que presentaran informes financieros periódicamente. Si existieran pruebas convincentes de que las acciones de un sindicato infringen sus normas internas, una entidad independiente podría supervisar, con alcance limitado, el cumplimiento de estas normas.

Finalmente, si los sindicatos incumplieran con elecciones periódicas y transparentes, el gobierno podría exigir que tales elecciones se celebraran en períodos especificados (siempre que los trabajadores fueran quienes determinaran los procedimientos exactos de la elección) y podría fortalecer el proceso de apelación para que les resultara más sencillo a los trabajadores impugnar judicialmente las elecciones por supuesto fraude.

No obstante, el gobierno de Chávez ha ido mucho más lejos: ha violado habitualmente los derechos de los trabajadores, ha rechazado abiertamente que los sindicatos no deben ser objeto de injerencia estatal y ha intervenido en los asuntos sindicales para favorecer su propia agenda política. Chávez ha llegado al punto de quejarse fuertemente y en público de que “la autonomía sindical es un veneno” y ha convocado a los sindicatos para que sean “el brazo industrial” de su proyecto político. Su gobierno también ha promovido leyes y medidas que le han dado al estado un control significativo sobre asuntos sindicales, permitiendo al gobierno debilitar a los sindicatos vinculados con la oposición política, y favorecer la creación de sindicatos paralelos afines al gobierno. Específicamente, el gobierno de Chávez ha:

- *Socavado el derecho de los trabajadores de elegir a sus representantes, al ordenar que una institución estatal se encargara de la organización y el reconocimiento de las elecciones sindicales;*

El gobierno ha promovido la injerencia estatal en las elecciones sindicales al exigir que todas aquellas elecciones sean organizadas y reconocidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), una autoridad pública. Esta supervisión obligatoria de las elecciones sindicales infringe los estándares internacionales que garantizan a los trabajadores el derecho de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con sus propias condiciones.

- *Denegado a los sindicatos cuyos resultados electorales no fueron aprobados por el estado el derecho de negociar contratos colectivos;*

El gobierno se ha negado a negociar contratos colectivos con sindicatos existentes, con el argumento de que estos no celebraron elecciones reconocidas por el estado. Si bien, en la práctica, existe una clara necesidad de que se realicen elecciones sindicales, las negativas del gobierno a negociar contratos colectivos hasta que el estado apruebe las elecciones frustran el derecho de negociación colectiva de las organizaciones de trabajadores que buscan defender los intereses de sus miembros.

Sólo en el sector público, se informa que se vencieron más de 250 contratos colectivos mientras los sindicatos esperaban que el CNE aprobara sus solicitudes para celebrar elecciones y reconociera los resultados de sus elecciones. La cantidad de contratos colectivos sufrió un brusco descenso en los últimos años—de 854 en 2004 a 538 en 2006—en parte debido a que el Ministerio del Trabajo bloqueó algunos proyectos de contratos colectivos de sindicatos existentes que no habían celebrado elecciones reconocidas por el CNE.

- *Debilitado los derechos de los trabajadores de afiliarse libremente al sindicato de su preferencia, al discriminar contra aquellos sindicatos existentes vinculados con la oposición política;*

El gobierno ha aprovechado el requisito de que los sindicatos existentes deben celebrar elecciones periódicas para discriminar a los sindicatos del sector público identificados con la oposición política. Ha dejado de lado a los sindicatos establecidos sobre la base de que no celebraron elecciones reconocidas por el estado, y ha promovido y negociado con nuevos sindicatos alineados con el gobierno que se encuentran exentos de las restricciones en materia electoral apenas son creados. Esto ha generado fuertes incentivos para que los trabajadores cambien de sindicato y se afilien a las nuevas organizaciones favorecidas por el gobierno.

En un resonante caso de 2004, el CNE ordenó al sindicato de trabajadores públicos de salud más importante que suspendiera sus elecciones la noche antes de la votación. El sindicato de todas maneras llevó a cabo las elecciones sin incidentes, pero el CNE no reconoció los resultados durante 17 meses. Mientras esperaba la aprobación del CNE, el Ministerio de Salud firmó una convención colectiva con una federación minoritaria de trabajadores de salud formada poco tiempo antes y de línea oficialista, que nunca había celebrado elecciones.

- *Socavado el derecho de huelga al prohibir las huelgas legítimas y al tomar represalias masivas contra los trabajadores petroleros huelguistas;*

En respuesta al paro petrolero de diciembre de 2002, el gobierno declaró ilegales los actos de miles de trabajadores petroleros huelguistas, despidió a casi la mitad de la fuerza laboral y ordenó a las compañías petroleras privadas que no contrataran a los trabajadores despedidos, a pesar de que la OIT, la más alta autoridad internacional sobre derechos laborales, concluyó que la huelga de los trabajadores había sido legítima.

El gobierno de Chávez también ha amenazado los derechos de los trabajadores al apoyar la creación de organizaciones alternativas de trabajadores. Una de las principales iniciativas de la presidencia de Chávez ha sido la propuesta de creación de consejos comunales, incluidos consejos de trabajadores. Los consejos de trabajadores podrían ofrecer posibilidades de mayor administración propia en el lugar de trabajo, pero tal como está planteada actualmente la propuesta, se les otorgaría facultades ambiguas para prevenir la “desestabilización” de actividades laborales—incluidas, posiblemente, las huelgas legítimas—y podrían negociar

cuestiones laborales directamente con los empleadores, lo cual debilitaría el derecho de los sindicatos existentes de negociar contratos colectivos.

El gobierno de Chávez también ha brindado un gran respaldo a las cooperativas de trabajo, lo cual puede ayudar a trabajadores informales a formar asociaciones para mejorar su bienestar económico. Sin embargo, los trabajadores de cooperativas no están sujetos a las leyes laborales nacionales. En consecuencia, el apoyo del gobierno a las cooperativas sin que se extiendan a sus trabajadores las protecciones laborales, ha contribuido a que haya aumentado una clase de trabajadores vulnerables cuyos derechos de organización y de negociación colectiva han quedado desprotegidos.

Los derechos de los trabajadores han peligrado aún más debido a la falta de protección judicial efectiva ante las violaciones del gobierno del derecho a la asociación de los trabajadores. El derecho venezolano otorga jerarquía constitucional a los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos y les asigna prevalencia respecto de las normas internas. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia, en repetidas ocasiones, no ha defendido el derecho internacional laboral. En su lugar, el tribunal ha permitido al gobierno controlar las elecciones sindicales, bloquear las actividades sindicales legítimas y tomar represalias contra los trabajadores por sus actividades sindicales.

Después de apoyar graves violaciones de los derechos sindicales de los trabajadores y de respaldar injerencias estatales sin precedentes en los asuntos sindicales, el gobierno de Chávez ha prometido tomar las medidas necesarias para comenzar a restablecer el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores. En 2007 Chávez llevó adelante una activa campaña, que finalmente fracasó, a favor de un paquete de reformas constitucionales que hubiera permitido a las autoridades estatales colaborar en las elecciones sindicales sólo a petición del sindicato o de un tribunal. De igual forma, el gobierno ha prometido durante muchos años reformar las leyes laborales y electorales pertinentes para limitar la injerencia estatal en las elecciones sindicales. Sin embargo, al momento de la redacción de este informe, dichas propuestas aún están siendo analizadas por la Asamblea Nacional y el CNE. Hasta que éstas y otras reformas necesarias—analizadas a continuación—se hagan

efectivas, las violaciones sistemáticas de la libertad sindical de los trabajadores continuarán, y los derechos laborales seguirán sin ser garantizados.

Libertad de asociación en el derecho internacional

El derecho de sindicación de los trabajadores está claramente establecido en las normas internacionales de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso ... a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.³⁶⁹ Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el “derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección”.³⁷⁰ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, también establece el derecho a asociarse libremente con fines laborales.³⁷¹

Estos instrumentos, de los cuales Venezuela forma parte, establecen claramente el derecho a la libertad sindical dentro del contexto de los derechos del trabajo protegidos internacionalmente. Tal como ha sostenido la Corte Interamericana, “la libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho.... La libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores, y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos

³⁶⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Res./ AG 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Sup. (No. 16) en 52, Doc. de la ONU A/6316, 999 U.N.T.S. 171, 16 de diciembre de 1966, art. 22(1), ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

³⁷⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Res./ AG 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Sup. (No. 16) en 49, Doc. de la ONU A/6316, 993 U.N.T.S. 171, 16 de diciembre de 1966, art. 8(1), ratificado por Venezuela el 10 de mayo de 1978.

³⁷¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Serie de Tratados de la OEA No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, 22 de noviembre de 1969, art. 16(1), ratificada por Venezuela el 23 de junio de 1977. Venezuela ha firmado, si bien no ha ratificado, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

humanos”.³⁷² Las convenciones, recomendaciones y la jurisprudencia de la OIT desarrollan en detalle este derecho.

La Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT reconoce el derecho de asociación como uno de los “derechos fundamentales” que todos los miembros de la OIT están obligados a “promover, respetar y hacer realidad”.³⁷³ Venezuela ha ratificado los dos principales convenios de la OIT sobre libertad sindical—el Convenio de la OIT No. 87 sobre la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, y el Convenio de la OIT No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva—que establecen los elementos clave de este derecho fundamental.³⁷⁴

El derecho a elegir libremente a sus representantes

El derecho de los trabajadores a elegir libremente a sus representantes es un componente fundamental de la libertad sindical. El artículo 3 del Convenio de la OIT No. 87 establece: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.”³⁷⁵

La prohibición sobre la intervención del estado en las elecciones sindicales existe para garantizar la imparcialidad y la objetividad en los procedimientos electorales. Tal como ha advertido la OIT, “Una intervención de las autoridades públicas en las elecciones sindicales corre el riesgo de parecer arbitraria y de constituir una injerencia en el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, incompatible

³⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Baena Ricardo y otros v. Panamá (Serie C) No. 72, 2 de febrero de 2001, párrs. 156, 158.

³⁷³ Conferencia Internacional del Trabajo, “Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT”, 86 sesión, Ginebra, 18 de junio de 1998.

³⁷⁴ Convenio de la OIT No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, 68 U.N.T.S. 17, 4 de julio de 1950, ratificado por Venezuela el 20 de septiembre de 1982. Convenio de la OIT No. 98 sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 18 de julio de 1951, ratificado por Venezuela el 19 de diciembre de 1968.

³⁷⁵ Convenio de la OIT No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, art. 3,1.

con ... el derecho de elegir libremente sus dirigentes”.³⁷⁶ Por lo tanto, “corresponde a las organizaciones de trabajadores ... la determinación de las condiciones de elección de sus dirigentes sindicales”.³⁷⁷

Los estados solo pueden tener una función muy restringida en las elecciones sindicales. Por ejemplo, si surge un conflicto interno en el seno de la organización sindical entre dos grupos rivales de dirigentes sindicales, las “autoridades judiciales competentes” pueden supervisar las elecciones del sindicato.³⁷⁸ Un funcionario de registro sindical, independiente de las autoridades públicas, también puede catalogar los resultados de las elecciones, a reserva de la posibilidad de apelar ante los tribunales.³⁷⁹ No obstante, la OIT deja en claro que “[e]sta situación es completamente diferente ... de la que se plantea cuando las elecciones solo se consideran válidas después de haber sido aprobadas por las autoridades administrativas”, y establece que “el requisito por el que se exige la aprobación gubernamental de los resultados electorales de los sindicatos no es compatible con el principio de la libertad de elecciones”.³⁸⁰ Del mismo modo, la OIT ha sostenido que “la determinación de las condiciones para la afiliación o la elegibilidad para cargos directivos sindicales es una cuestión que debería dejarse a la discreción de los estatutos de los sindicatos”³⁸¹ y que, por lo tanto, una legislación que fija una duración máxima de los mandatos sindicales y que al mismo tiempo limita su renovación, es contraria al Convenio de la OIT No. 87.³⁸²

³⁷⁶ “Intervención de las autoridades en las elecciones sindicales (Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes)”, Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 429.

³⁷⁷ “Principios Generales (Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes)”, Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 390.

³⁷⁸ “Intervención de las autoridades en las elecciones sindicales (Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes)”, Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 431.

³⁷⁹ *Ibíd.*, párr. 439.

³⁸⁰ *Ibíd.*

³⁸¹ “Condiciones de elegibilidad (Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes)”, Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 405.

³⁸² *Ibíd.*, 2006, párr. 426.

El derecho de negociación colectiva

El derecho de negociar en forma colectiva con los empleadores constituye un elemento esencial de la libertad sindical.³⁸³ El Convenio de la OIT No. 98 establece que los gobiernos tienen la responsabilidad de promover y fomentar la negociación colectiva.³⁸⁴ Dada la importancia que revisten las negociaciones colectivas en la capacidad de los trabajadores de defender sus intereses en el lugar de trabajo, la OIT ha establecido que “las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido”.³⁸⁵

La negociación colectiva tiene características diferentes en cada país. Según la norma internacional básica, si un sindicato representa a la mayoría absoluta de los trabajadores en un establecimiento, les corresponde a las autoridades gubernamentales asegurar “que los empleadores reconozcan a dicho sindicato con fines de negociación colectiva”.³⁸⁶ Si ningún sindicato representa a la mayoría, “deberían reconocerse no obstante los derechos de negociación colectiva” de los sindicatos minoritarios, al menos en nombre de sus propios miembros.³⁸⁷ Y, de acuerdo con la OIT, en los casos en que las organizaciones mayoritarias gozan de derechos de negociación exclusivos, los sindicatos minoritarios deberían, “tener al menos derecho a ser los portavoces de sus miembros y a representarlos”.³⁸⁸ El derecho venezolano, como se analiza más adelante, exige que un sindicato tenga el apoyo de la mayoría como condición para obtener derechos de negociación colectiva.

Sin embargo, la OIT no prevé cuál es el método más adecuado para determinar cuál es la organización sindical más representativa en un establecimiento. En cambio, la

³⁸³ “Titularidad del derecho de negociación colectiva – Principios generales (Negociación colectiva)”. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 881.

³⁸⁴ Convenio de la OIT No. 98 sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, art. 4.

³⁸⁵ “Titularidad del derecho de negociación colectiva – Principios generales (Negociación colectiva)”. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 881.

³⁸⁶ “Determinación del sindicato o sindicatos habilitados para negociar (Negociación colectiva)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 959.

³⁸⁷ “Derechos de los sindicatos minoritarios (Negociación colectiva)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 977.

³⁸⁸ *Ibíd.*, párr. 975.

OIT establece criterios para realizar dicha determinación, y dispone que tienen que ser de carácter “objetivo y fundarse en elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso” por parte del gobierno.³⁸⁹

El derecho de afiliarse a las organizaciones de su preferencia

La libertad sindical exige que los trabajadores tengan el derecho de afiliarse a los sindicatos que estimen más convenientes.³⁹⁰ Los trabajadores tienen el derecho de fundar múltiples organizaciones sindicales dentro de un determinado establecimiento o de optar por unirse para fundar un único sindicato.³⁹¹ La OIT ha observado que, a fin de proteger estos derechos, los gobiernos deben tratar a los sindicatos con total imparcialidad, de modo de no influir en la elección de los trabajadores.³⁹² El gobierno no debería respaldar ni obstaculizar la creación de nuevas organizaciones, ni interferir de otro modo en el proceso de formación de sindicatos.³⁹³ El respaldo explícito o el trato preferencial del estado respecto de una organización en particular puede llegar a influir en los trabajadores para que elijan o conformen una organización que cuente con el beneplácito del gobierno, en lugar de aquella que sea más apropiada para defender sus intereses laborales.³⁹⁴

³⁸⁹ “Privilegios admisibles en favor de los sindicatos más representativos (Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 347.

³⁹⁰ Convenio de la OIT No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, art. 2.

³⁹¹ “Unidad y pluralismo sindical (Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párrs. 315, 322.

³⁹² “Favoritismo o discriminación frente a determinadas organizaciones (Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 340.

³⁹³ “Unidad y pluralismo sindical (Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 322.

³⁹⁴ “Favoritismo o discriminación frente a determinadas organizaciones (Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 339.

El derecho de huelga

El derecho internacional tutela el derecho de huelga. El PIDESC exige que las partes del pacto garanticen “el derecho de huelga”.³⁹⁵ Asimismo, la OIT explica que “el derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio No. 87”.³⁹⁶

La OIT ha determinado que los gobiernos solo pueden prohibir las huelgas en circunstancias muy específicas, como por ejemplo, por “una situación de crisis nacional aguda y por una duración limitada”³⁹⁷ y en el caso de los “servicios públicos esenciales”, que se definen como servicios cuya interrupción “podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”.³⁹⁸ Estas excepciones se definen en forma estricta para evitar restricciones demasiado amplias al derecho de huelga.³⁹⁹

Para garantizar el derecho de huelga, los trabajadores deben estar protegidos contra las represalias. En este sentido, la OIT ha observado que “[e]l despido de trabajadores a raíz de una huelga legítima constituye una grave discriminación en materia de empleo por el ejercicio de una actividad sindical lícita, contraria al Convenio No. 98”.⁴⁰⁰ Los despidos en masa de huelguistas “implican graves riesgos de abusos y un peligro serio para la libertad sindical”.⁴⁰¹ Del mismo modo, impedir el reingreso de los trabajadores por haber participado en una huelga también vulnera

³⁹⁵ PIDESC, art. 8(1)(d).

³⁹⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 1994, “Libertad sindical y negociación colectiva: El derecho de huelga, Estudio de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”, 81 sesión, Ginebra, 1994, Informe III (Parte 4B), párrafo 151.

³⁹⁷ “Casos en que la huelga puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias (Derecho de huelga)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 570.

³⁹⁸ *Ibíd.*, párr. 576

³⁹⁹ *Ibíd.*, párr. 583. “El principio sobre prohibición de huelgas en los ‘servicios esenciales’ podría quedar desvirtuado si se tratara de declarar ilegal una huelga en una o varias empresas que no prestaran un ‘servicio esencial’ en el sentido estricto del término, es decir, los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”.

⁴⁰⁰ “Sanciones (Derecho de huelga)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr 803.

⁴⁰¹ *Ibíd.*, párr. 674.

el derecho de libertad sindical.⁴⁰² La OIT ha afirmado que la práctica consistente en establecer “listas negras” de dirigentes sindicales y sindicalistas constituye “una grave amenaza para el libre ejercicio de los derechos sindicales y, en general, los gobiernos deberían tomar medidas enérgicas para combatir tales prácticas”.⁴⁰³

Libertad de asociación en el derecho venezolano

La Constitución de Venezuela garantiza la libertad sindical de los trabajadores.⁴⁰⁴ Venezuela también le confiere jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos; por ende, ninguna ley nacional puede infringir los convenios y la jurisprudencia de la OIT.⁴⁰⁵

Sin embargo, las leyes laborales venezolanas no cumplen con las normas internacionales, y la Constitución de 1999 restringió aún más el derecho de libertad sindical, al ordenar a las autoridades electorales estatales que intervengan en las elecciones internas de los sindicatos, al prohibir la reelección de dirigentes sindicales y al imponer restricciones a sus mandatos. Las leyes venezolana sujeta el derecho de negociación colectiva a la celebración de elecciones sindicales periódicas de acuerdo con reglas establecidas por el estado, permite que solo los sindicatos que representan a la mayoría puedan negociar en forma colectiva, otorga a las autoridades gubernamentales amplios poderes discrecionales para seleccionar a los socios de las negociaciones colectivas y no permite las huelgas basadas en demandas relacionadas con la política social o económica del gobierno.

El derecho a elegir libremente a sus representantes

El derecho venezolano le asigna al Consejo Nacional Electoral (CNE), un organismo administrativo, un rol fundamental en las elecciones internas de los sindicatos, que incluye el reconocimiento de los resultados de dichas elecciones. La intervención obligatoria del CNE, si bien tiene la finalidad aparente de garantizar la transparencia

⁴⁰² *Ibíd.*, párr. 666.

⁴⁰³ “Dirigentes y delegados sindicales (Protección contra la discriminación antisindical)”, *Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT*, 2006, párr. 803.

⁴⁰⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 95.

⁴⁰⁵ *Ibíd.*, art. 23.

en las elecciones sindicales, priva a los trabajadores de una de las garantías más básicas de la autonomía de los sindicatos: el derecho a elegir a sus representantes con plena libertad.

La Constitución de 1999 exigió la alternación de dirigentes sindicales al menos cada tres años.⁴⁰⁶ El gobierno argumentó que la disposición era necesaria para garantizar que las elecciones de dirigentes sindicales se realizaran efectivamente y que estos no monopolizaran el poder. Sin embargo, la OIT ha advertido que las decisiones sobre la alternación de dirigentes sindicales deben ser adoptadas exclusivamente con las organizaciones de trabajadores y sus miembros, y que “las prohibiciones o restricciones impuestas a la reelección de dirigentes sindicales constituyen también un importante obstáculo al derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes”.⁴⁰⁷

A fin de supervisar las elecciones de los sindicatos, la Constitución le asigna al CNE la responsabilidad de “organizar ... las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley”.⁴⁰⁸ La Constitución le otorgó al CNE el control de las elecciones de todos los sindicatos y gremios profesionales, sin importar si la organización solicitaba o no la asistencia del estado.⁴⁰⁹

El rol exacto del CNE en la organización de las elecciones sindicales se establece en las Normas para la elección de las autoridades de las organizaciones sindicales de

⁴⁰⁶ *Ibíd.*, art 95.

⁴⁰⁷ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948, Venezuela (ratificación: 1982), 2002; Estudio General de la OIT, 1994, Libertad sindical y la negociación colectiva: Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes y organizar su administración y sus actividades, Informe III, Parte 4B, Sesión de la Conferencia 81, párr. 121.

⁴⁰⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 293(6).

⁴⁰⁹ En relación con las organizaciones de la sociedad civil, la Constitución especifica claramente que el CNE solo podrá organizar procesos electorales a solicitud de estas, o por orden del Tribunal Supremo. Sin embargo, la Constitución no establece limitaciones similares a las facultades del CNE respecto de las elecciones de sindicatos y asociaciones profesionales.

2004.⁴¹⁰ El CNE ha sido asignado con funciones específicas para reglamentar los procesos electorales durante toda su extensión. Por ejemplo, el CNE autoriza la convocatoria a elecciones, establece las medidas para garantizar la imparcialidad, suspende las elecciones cuando se sospecha que existen irregularidades y reconoce los resultados de las elecciones.⁴¹¹ La OIT ha establecido específicamente que las normas de 2004 adoptadas por el CNE “violan gravemente el artículo 3 del Convenio No. 87 y deberían ser modificadas rápidamente a efectos de ponerlas plenamente en conformidad con este Convenio”.⁴¹²

La mera existencia de un organismo gubernamental que debe administrar y reconocer todas las elecciones sindicales viola el derecho de los trabajadores a realizar elecciones libremente y sin la injerencia del estado. Las normas detalladas y vinculantes que prevén la intervención del CNE en todas las etapas de las elecciones sindicales atentan contra la prerrogativa de los trabajadores de determinar las condiciones de elección de sus dirigentes, y restringen su derecho a organizar la administración interna de sus organizaciones. Más aún, si bien los sindicatos pueden apelar las decisiones administrativas del CNE ante tribunales electorales y constitucionales, el proceso de apelación puede extenderse ilimitadamente. Durante este lapso, la validez de los procesos electorales sindicales está en duda y, como consecuencia, los sindicatos no pueden ejercer sus derechos de negociación colectiva, lo cual viola las normas internacionales.

El gobierno ha proporcionado tres argumentos contradictorios de defensa en relación con la función asignada al CNE. En primer lugar, el gobierno de Venezuela ha sostenido ante la OIT que la responsabilidad del CNE de supervisar las elecciones sindicales es acorde con el derecho internacional, dado que el CNE garantiza la

⁴¹⁰ Consejo Nacional Electoral (CNE), Normas para la elección de las autoridades de las organizaciones sindicales, Resolución No. 041220-1710, 20 de diciembre de 2004, http://www.cne.gov.ve/documentos/pdf/2008/NORMAS_PARA_LA_ELECCION_DE_LAS AUTORIDADES_DE_LAS_ORGANIZACIONES_SINDICALES.pdf (consultado el: 1 de mayo de 2008).

⁴¹¹ *Ibíd.*, art 12.

⁴¹² OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)”, 340 informe, caso No. 2411, Vol. LXXXIX, 2006, Serie B, No. 1, párr. 1400(a).

imparcialidad, confiabilidad y transparencia de las elecciones.⁴¹³ El gobierno defiende la supervisión del estado como una medida necesaria para contrarrestar una dirigencia sindical enquistada y monopólica, que no llevaría a cabo elecciones libres y justas por propia voluntad. Tal como manifestó el ex Director General de Asuntos Sindicales y Gremiales del CNE Aníbal Galindo a Human Rights Watch: “Venezuela es el único país del mundo donde tuvimos que crear reglas para proteger la libertad sindical no del estado, sino de la propia dirigencia sindical”.⁴¹⁴

A pesar del objetivo manifestado por el gobierno de mejorar la democracia sindical, el derecho internacional establece que la organización de elecciones sindicales debe ser una cuestión que atañe exclusivamente a los sindicatos involucrados. Asimismo, la participación opcional del CNE en elecciones sindicales podría alcanzar similares resultados: si a los trabajadores les inquietaran los próximos procesos electorales o sospecharan la existencia de conductas indebidas, podrían solicitar ayuda al CNE o apelar ante una autoridad judicial.

En segundo lugar, el gobierno de Venezuela ha manifestado que el rol asignado al CNE es compatible con el derecho internacional, en razón de que el CNE “ejerce las funciones propias de un tribunal electoral”.⁴¹⁵ El gobierno ha declarado que el CNE goza de plena independencia del Poder Ejecutivo, ya que es parte de un poder separado del gobierno (el poder electoral).⁴¹⁶ Además, los rectores del CNE son designados por el Poder Legislativo, al igual que los jueces del Tribunal Supremo, y las decisiones del CNE pueden ser apeladas ante un tribunal de justicia.⁴¹⁷

⁴¹³ OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)”, 326 informe, caso(s) No. 2067, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, No. 3, párrafo 502.

⁴¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, ex Director General de Asuntos Sindicales y Gremiales del CNE, 7 de mayo de 2008.

⁴¹⁵ OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV),” párr. 1381.

⁴¹⁶ En teoría, Venezuela tiene cinco poderes de gobierno independientes: el legislativo, el ejecutivo, el judicial, el electoral y el ciudadano.

⁴¹⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 293.

La OIT reconoce el rol del poder judicial en elecciones sindicales solo en caso de que éstas se impugnen o se objeten de algún otro modo, pero no reconoce su rol en la supervisión y el reconocimiento periódicos de todas las elecciones. De acuerdo con la OIT, la intervención de un Poder Judicial independiente es necesaria en aquellos casos para garantizar “procedimientos imparciales y objetivos”. Asimismo, la OIT ha determinado que el CNE no es un órgano judicial independiente.⁴¹⁸ El CNE no funciona como un tribunal judicial, que reconoce las plenas garantías de defensa y debido proceso necesarias para resolver controversias. Sus miembros no son jueces, a pesar de que constitucionalmente se supone que son designados a través de procedimientos similares. En 2003, el gobierno desestimó los procedimientos de designación establecidos en la Constitución y permitió que el Tribunal Supremo designara a los rectores del CNE, lo cual planteó más dudas acerca de la autonomía del CNE.⁴¹⁹

Por último, el gobierno ha justificado las facultades otorgadas al CNE sobre la base de la premisa falsa de que la participación del CNE en las elecciones sindicales es optativa. Basándose en una opinión de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Trabajo de 2003, el gobierno manifestó a la OIT que “las organizaciones sindicales ... son independientes y autónomas para organizar sus procesos electorales internos, por lo que la intervención del CNE solo es posible si ésta le es solicitada por la respectiva organización sindical”.⁴²⁰ Del mismo modo, el ministro del trabajo Roberto Hernández declaró en junio de 2008 que el CNE había dictado nuevas

⁴¹⁸ OIT, 340 informe, caso No. 2411, párr. 1396; OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por el Sindicato Único Nacional de Empleados Públicos, Profesionales, Técnicos y Administrativos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (SUNEP-SAS), apoyada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP)” 342 informe, caso(s) No. 2422, Vol. LXXXVIX, 2006, Serie B, No. 2, párr. 864.

⁴¹⁹ Luego de que la Asamblea Nacional no designara nuevos directores del CNE en agosto de 2003, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia designó una junta de cinco miembros del CNE (que incluyó dos miembros y un presidente de sabida afinidad con el gobierno). Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, “Designación del CNE”, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 03-1254, 25 de agosto de 2003, <http://infovenezuela.org/attachments-spanish/T3%20ST01%20N2b%20Primera%20Designacion%20del%20CNE.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2008).

⁴²⁰ OIT, 340 informe, caso No. 2411, párr. 1384, que cita al Ministerio del Trabajo, Consultoría Jurídica, Dictamen No. 13, 30 de mayo de 2003, <http://www.mintra.gov.ve/consultoria/dictamenes/dictamen13.html> (consultado el 10 de marzo de 2008).

normas para impedir la interferencia del estado en las elecciones sindicales.⁴²¹ Sin embargo, al momento de la redacción del presente informe, el CNE no había publicado una nueva norma y la OIT continuaba criticando el hecho de que el gobierno “no había adoptado las medidas tendientes a poner fin a la interferencia del Consejo Nacional Electoral en las elecciones sindicales”.⁴²²

En la práctica, las autoridades gubernamentales, incluido el CNE y el Ministerio del Trabajo, han considerado el reconocimiento de las elecciones por parte del CNE como obligatorio y vinculante. Aníbal Galindo informó a Human Rights Watch que “el artículo 293, numeral 6 dice que el CNE organizará las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Punto. Solo el caso de clubes, tales como los clubes privados, es uno de los supuestos en que la organización solicita la asistencia del CNE.... La Constitución establece claramente el poder [del CNE] de organizar todas las elecciones sindicales”.⁴²³ La OIT ha solicitado en repetidas oportunidades que el gobierno venezolano enmiende las leyes en cuestión de modo que establezcan que la intervención del CNE es optativa.⁴²⁴

El derecho de negociación colectiva

El derecho venezolano compromete al estado a promover la negociación colectiva y a establecer las condiciones necesarias para favorecerla;⁴²⁵ sin embargo, las leyes, tanto en su letra como en su aplicación, no cumplen con las normas internacionales ni proporcionan un marco legal adecuado para la negociación colectiva.

⁴²¹ Kiraz Janicke, “Venezuela Removed from ILO List of Labor Union Freedom Violators” [Venezuela es eliminada de la lista de la OIT de infractores de la libertad sindical], *Venezuelanalysis.com*, 20 de junio de 2008, <http://www.venezuelanalysis.com/news/3574> (consultado el 28 de julio de 2008).

⁴²² Conferencia Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, 97 sesión, Ginebra, PR No. 19, Parte 1, 11 de junio de 2008, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_094073.pdf (consultado el 28 de julio de 2008), párr. 15.

⁴²³ Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 7 de mayo de 2008.

⁴²⁴ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 87, Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 Venezuela (ratificación: 1982), 2003-2008.

⁴²⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 96; Ley Orgánica del Trabajo, art. 296.

Las leyes laborales prohíben a los sindicatos realizar negociaciones de contratos si no celebran elecciones, al menos cada tres años y, tal como se comentó anteriormente, exigen que dichas elecciones estén organizadas y reconocidas por el CNE.⁴²⁶ Sólo se conceden derechos de negociación a los sindicatos que representen a la mayoría absoluta de los trabajadores.⁴²⁷ Y las autoridades gubernamentales gozan prácticamente de poderes discrecionales absolutos para resolver conflictos sobre la condición de un sindicato en cuanto a mayorías.

Si las elecciones organizadas y reconocidas por el CNE no se realizan en el marco de límites legales, los dirigentes sindicales no pueden ejercer otras funciones que no sean las de simple administración. Esto significa que no pueden representar a los trabajadores en las negociaciones. Esta condición, conocida como “mora electoral”, provoca la suspensión de las actividades de negociación colectiva de un sindicato.⁴²⁸ Las demoras administrativas en la organización y el reconocimiento de las elecciones por parte del CNE han impedido que los sindicatos legítimos ejercieran su derecho de negociación colectiva durante períodos prolongados.

La paralización de la negociación colectiva con los sindicatos existentes, pendiente la organización o el reconocimiento de las elecciones por parte del CNE, puede generar además fuertes incentivos para que los trabajadores se afilien a otros sindicatos. La OIT ha determinado que la negativa a reconocer a los dirigentes de determinadas organizaciones en el desempeño de actividades legítimas “puede constituir el medio menos formal de influir en los trabajadores en materia de afiliación sindical.... [T]oda discriminación de este tipo pone en peligro el derecho de los trabajadores, consagrado por el artículo 2 del Convenio No. 87”.⁴²⁹ Tal como

⁴²⁶ Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, *Gaceta Oficial*, No. 38.426, 28 de abril de 2006, <http://www.gobiernoonlinea.ve/docMgr/sharedfiles/reglamentoleyorgtrabajo.pdf> (consultado el 8 de marzo de 2008), art. 128; Ministerio del Trabajo a través de la Consultaría Jurídica, Dictamen No. 07, 18 de junio de 2004; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, Expediente No. 2003-000069, 20 de octubre de 2003, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Octubre/175-201003-000069.htm> (consultado el 8 de mayo de 2008).

⁴²⁷ Ley Orgánica del Trabajo, art. 514.

⁴²⁸ Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, 2006, art. 128; Ministerio del Trabajo a través de la Consultoría Jurídica, Dictamen No. 07; Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, Expediente No. 2003-000069.

⁴²⁹ “Favoritismo o discriminación frente a determinadas organizaciones (Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr 342.

surge de los casos presentados a continuación, las acciones del gobierno de Venezuela parecen haber contribuido a los cambios en la afiliación de los trabajadores.

Asimismo, las leyes laborales venezolanas violan las normas internacionales al no conceder el derecho de negociación colectiva al sindicato más representativo cuando no exista un sindicato mayoritario, y al conferir al gobierno amplios poderes discrecionales en la determinación acerca de cuál sindicato representa a la mayoría.⁴³⁰ La OIT ha exhortado al gobierno de Venezuela a modificar sus leyes laborales a fin de cumplir con las normas internacionales en esta área.⁴³¹

La amplia discreción reconocida a las autoridades venezolanas en la determinación de cuál sindicato representa a la mayoría de los trabajadores se ve reforzada por los procedimientos ambiguos previstos por el derecho venezolano. Cuando un ministerio hace lugar a la solicitud de las organizaciones de trabajadores de convocar a una normativa laboral sectorial para negociar los términos y las condiciones de empleo de dicho sector, el ministerio relevante simplemente debe verificar, “a juicio del Ministerio”, la mayoría de trabajadores sindicalizados en la rama de actividad en cuestión.⁴³² La opinión del ministerio no es precisamente un parámetro imparcial. Y hasta 2006, el gobierno carecía de normas para determinar qué sindicato ostentaba la mayoría a efectos de la negociación colectiva de nivel inferior, ya que la ley simplemente no se pronunciaba al respecto.⁴³³

Las reformas de las leyes laborales a partir de 2006 no mejoraron mucho la situación. Éstas establecieron que el inspector de trabajo debe realizar un referéndum entre los trabajadores pertinentes para determinar cuál es el sindicato mayoritario con derecho a realizar negociaciones colectivas, cuando exista un conflicto. Sin embargo, la ley presenta una importante laguna. Cuando el referéndum “no fuere posible o resultare inconveniente”, el inspector podrá utilizar

⁴³⁰ Ley Orgánica del Trabajo, art. 514.

⁴³¹ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 98, Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Venezuela (ratificación: 1968), 2003, 2004.

⁴³² Ley Orgánica del Trabajo, art. 530.

⁴³³ *Ibíd.*, art. 514.

“cualquier otro mecanismo de constatación, siempre que garantice imparcialidad y confidencialidad”.⁴³⁴

En la práctica, los referéndum suelen ser costosos y pocas veces se llevan a cabo; por consiguiente, no existe un criterio coherente para determinar cuál es el sindicato que representa a la mayoría ni para garantizar la imparcialidad en la determinación. Como resultado, el gobierno ejerce amplios poderes de discreción, tanto al seleccionar los sindicatos que participan en la discusión de la normativa laboral sectorial como al reconocerles el carácter de mayoritarios a efectos de la negociación colectiva. Por ende, sus decisiones se consideraron, en el mejor de los casos, arbitrarias, y en el peor, discriminatorias por motivos políticos.

El derecho de huelga

Si bien el derecho venezolano garantiza el derecho de huelga, no permite un tipo fundamental de huelga: aquellas basadas en demandas relacionadas con las políticas sociales y económicas del gobierno.⁴³⁵ Esta restricción elimina un recurso importante con el que cuentan los trabajadores para exigir cambios en las condiciones generales que afectan sus derechos y sus medios de vida. La OIT ha reconocido que los trabajadores deben poder utilizar las medidas de huelga no solo para promover mejores condiciones de trabajo o reclamos laborales de tipo colectivo, sino también como parte de estrategias de cambio en aspectos de política económica y social que atañen a los trabajadores.⁴³⁶

El movimiento sindical antes de Chávez

Durante décadas antes de que Chávez accediera al poder, los dirigentes sindicales venezolanos describían el movimiento obrero como un modelo de sindicalismo “responsable”.⁴³⁷ La principal confederación de trabajadores, la Confederación de

⁴³⁴ Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, 2006, art. 115.

⁴³⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 97; Ley Orgánica del Trabajo, art. 497.

⁴³⁶ “Finalidad de la huelga (huelgas económicosociales, políticas, de solidaridad, etc.) (Derecho de huelga)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párrs. 526, 527, 529, 531.

⁴³⁷ Steve Ellner y Miguel Tinker Salas, *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of Exceptional Democracy* [Venezuela: Hugo Chávez y la decadencia de la democracia excepcional] (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006), p. 77.

Trabajadores de Venezuela (CTV), trabajó en estrecha colaboración con el partido dominante, Acción Democrática (AD) para moderar los conflictos laborales y contribuir a la estabilidad política y social del país.

Aún así, al mismo tiempo que limitaba los conflictos laborales, el movimiento sindical fue acusado por sus críticos de falta de independencia, corrupción y elecciones de dirigentes fraudulentas. En especial, señalaban que el apoyo de la CTV a la legislación laboral “neoliberal” y a las privatizaciones de la década de 1990 era una prueba de la subordinación de los intereses de los trabajadores a las exigencias empresariales y políticas.⁴³⁸

Los observadores también han cuestionado los procedimientos utilizados por la CTV y por muchos otros sindicatos para elegir a sus representantes.⁴³⁹ La CTV otorgaba cargos en su comité ejecutivo a dirigentes sindicales y de partidos políticos, en forma proporcional al poder de sus respectivos partidos. Los dirigentes de las confederaciones y los partidos acordaban una lista unificada de candidatos, que luego era ratificada cada cinco años mediante una votación por sí o por no en el congreso nacional de la CTV.⁴⁴⁰ Asimismo, algunos sindicatos de base, federaciones y confederaciones no realizaban elecciones de dirigentes periódicas o aplicaban procedimientos internos que daban a los trabajadores poca posibilidad de participación en el proceso electoral.⁴⁴¹

⁴³⁸ Diana Barahona, “Venezuela’s National Workers’ Union” [Unión Nacional de Trabajadores de Venezuela], *Venezuelanalysis.com*, 24 de octubre de 2005, <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/1428> (consultado el 10 de julio de 2008); M. Victoria Murillo, “From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America”, [Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina], *World Politics* 52, enero de 2000, pp. 135-174.

⁴³⁹ Steve Ellner, *Organized Labor in Venezuela, 1958-1991* [Sindicalismo en Venezuela] (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1993).

⁴⁴⁰ Ellner y Tinker Salas, *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of Exceptional Democracy*, p. 77.

⁴⁴¹ Jorge Joquera, *Venezuela: The Revolution Unfolding in Latin America* [Venezuela: La revolución se despliega en América Latina] (Broadway, Australia: Resistance Books, 2003), p. 7. Estas críticas llevaron al partido político Causa Radical a presentar en 1996 un proyecto de ley que proponía medidas muy parecidas a las que más tarde implementó el gobierno de Chávez (analizadas en este capítulo), para promover elecciones y procedimientos democráticos dentro de los sindicatos que no estaban celebrando elecciones sistemáticamente. La OIT recomendó que el gobierno retirara el proyecto porque este violaba el derecho de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes, y el gobierno accedió a esa recomendación. Causa Radical, “Proyecto de Ley de los Derechos Democráticos de los Trabajadores en sus Sindicatos, Federaciones y

Se consideraba, en gran parte, que la estrecha coordinación entre los principales partidos políticos y la CTV había limitado los conflictos políticos antes de la presidencia de Chávez.⁴⁴² Además, si bien el derecho de huelga estaba garantizado por la ley venezolana, durante la década de 1990 el estado violó sistemáticamente este derecho tomando medidas que limitaban la actividad de huelga legítima y que, con frecuencia, eran contrarias tanto al derecho interno como al derecho internacional. Algunas de estas medidas eran, por ejemplo, el uso de órdenes de reincorporación, el despliegue de las fuerzas militares durante conflictos laborales y el dictado de decretos para declarar las huelgas ilegales.⁴⁴³

La legislación laboral anterior al gobierno de Chávez creaba obstáculos adicionales a la organización de los trabajadores. Como se describe previamente, la ley venezolana no admitía las huelgas basadas en el descontento por las políticas sociales y económicas del gobierno. Asimismo, las normas sobre negociación colectiva sancionadas en 1997 introdujeron el requisito de que un sindicato debía representar a una mayoría absoluta de los trabajadores para poder negociar convenciones colectivas y otorgaron al gobierno la más amplia discreción para determinar qué sindicatos cumplían con ese requisito. Estas normas negaron derechos de negociación colectiva a muchos trabajadores cuyos sindicatos no alcanzaban la representación de una mayoría y facilitaron el favoritismo gubernamental en la designación de sindicatos habilitados a negociar.⁴⁴⁴ A pesar de

Confederaciones”, 1996. Ver también PROVEA, “Derechos de los Trabajadores,” *Informe Anual 1996-1997*, http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/1996_97/derecho_trabajadores.htm (consultado el 5 de julio de 2008); OIT, Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), 97. informe 97, caso(s) No. 1797, Vol. LXXVIII, 1995, Serie B, No. 1.

⁴⁴² Ellner y Tinker Salas, *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of Exceptional Democracy*.

⁴⁴³ PROVEA, “Derechos de los Trabajadores,” *Informe Anual 1996-1997 e Informe Anual 1997-1998*, http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/1996_97/derecho_trabajadores.htm (consultado el 5 de julio de 2008). En especial, la OIT también llegó a la conclusión de que las autoridades adoptaron medidas excesivas para limitar las huelgas en los aeropuertos nacionales, y que tomaron represalias contra los sindicatos al despedir a 300 trabajadores por haber participado en actividades sindicales en empresas textiles del estado de Miranda. OIT, Queja contra el gobierno de Venezuela presentada por la Federación de Gremios Aeronáuticos de Venezuela (FGAV), 304 informe, caso(s) No. 1827, Vol. LXXIX, 1996, Serie B, No. 2; Queja contra el gobierno de Venezuela presentada por la Unión de Trabajadores de la Industria Textil, Confección y Similares del Distrito Federal y Estado de Miranda (UTIT), 97 informe, caso(s) No. 1685, Vol. LXXVIII, 1995, Serie B, No. 1.

⁴⁴⁴ Ley Orgánica de Trabajo, *Gaceta Oficial*, No. 5.292, 25 de enero de 1999, <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/lot.html> (consultado el 3 de mayo de 2008), párr. 473(2).

las dos importantes reformas en las leyes laborales realizadas durante su mandato, el gobierno de Chávez no ha modificado estas restricciones sobre el derecho de huelga y de negociación colectiva, y ha establecido nuevas limitaciones al derecho sindical de los trabajadores.

Interferencia electoral y denegación del derecho de negociación colectiva

Como se señaló previamente, la organización estatal obligatoria de las elecciones sindicales ha dado como resultado la violación sistemática de los derechos de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes y de negociar convenciones colectivas. El estado ha suspendido, ha demorado y no ha reconocido las elecciones sindicales. Como resultado, más de la mitad de los sindicatos de Venezuela están en la actualidad en mora electoral y, por consiguiente, no pueden negociar convenciones colectivas.⁴⁴⁵

La paralización resultante, además de constituir una suspensión de las actividades sindicales que vulnera el derecho de libertad sindical de los trabajadores, facilita el favoritismo y la manipulación por parte del gobierno, ambos contrarios al derecho internacional. A través de un patrón que se ha vuelto común, mientras se acusa a los sindicatos establecidos de mora electoral y se les prohíbe negociar colectivamente, el gobierno ha fomentado y ha iniciado negociaciones con nuevos sindicatos alineados con el gobierno. A estos nuevos sindicatos se los beneficia con un período de gracia al permitirles negociar convenciones colectivas sin haber celebrado elecciones de dirigentes.⁴⁴⁶ De este modo, el gobierno crea fuertes incentivos para que los trabajadores se afilien a estos sindicatos alternativos de línea oficialista.

⁴⁴⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 7 de mayo de 2008.

⁴⁴⁶ Ley Orgánica del Trabajo, art. 422(e). Para inscribirse, un nuevo sindicato debe presentar una lista de directores provisorios. No se aplican límites de mandato específicos para los directores provisorios, por lo que supuestamente pueden completar un mandato de tres años, a menos que las normas internas del sindicato establezcan condiciones diferentes.

Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)

La demora del CNE para decidir sobre la validez de las elecciones de la CTV—tardó cuatro años para declarar nulas las elecciones—menoscabó la capacidad de la confederación de representar a los trabajadores en las negociaciones laborales nacionales e internacionales durante ese lapso. Mientras tanto, el gobierno indicó que apoyaba la formación de una nueva confederación alineada con el gobierno, y esto hizo que muchos trabajadores y sindicatos reconsideraran su elección y abandonaran la CTV existente.

La CTV, fundada en 1936, ha sido durante mucho tiempo la confederación de trabajadores más grande de Venezuela. En 2001, representaba a más del 65 por ciento de los sindicatos.⁴⁴⁷

En diciembre de 2000, la Asamblea Nacional convocó a un referéndum nacional para determinar si las federaciones y confederaciones de trabajadores debían renovar sus comités ejecutivos.⁴⁴⁸ Todos los ciudadanos votaron sobre si debía destituirse a los líderes sindicales existentes y sobre si debía exigirse a los trabajadores “la renovación total de la dirigencia sindical, en un lapso de 180 días” en elecciones supervisadas por el CNE..⁴⁴⁹

El gobierno estableció que el objetivo del referéndum era garantizar que “se cumplieran en la práctica” las disposiciones del Convenio No. 87 de la OIT. De acuerdo con el gobierno, un referéndum popular era necesario porque “la tradicional

⁴⁴⁷ OIT, 340 informe, caso No. 2411, párr. 1398.

⁴⁴⁸ A las federaciones y confederaciones de trabajadores también se las conoce como organizaciones de trabajadores de segundo y tercer nivel, en función de que congregan a sindicatos de primer nivel o de base. La OIT ha establecido claramente que las federaciones y confederaciones “deberían disfrutar de los distintos derechos que se reconocen a las organizaciones de base, especialmente en lo que respecta a la libertad de funcionamiento, de actividades y de programas de acción”. “Derechos de las federaciones y confederaciones (Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 730.

⁴⁴⁹ En el referendo se preguntaba: “¿Está usted de acuerdo con la renovación total de la dirigencia sindical, en un lapso de 180 días, bajo estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral... y que se suspendan en sus atribuciones en un lapso de 180 días a los directivos de las Centrales, Federaciones y Confederaciones sindicales establecidas en el país?” CNE, Dirección General de Información Electoral, Dirección de Análisis Político, “Resultados del Referendo Sindical del 3 de diciembre de 2000”.

dirigencia sindical se ha enquistado y fortalecido de una manera que impide su remoción por la vía ordinaria del ejercicio de los derechos de los propios trabajadores”.⁴⁵⁰

Si bien todas las confederaciones debían celebrar nuevas elecciones si se aprobaba la consulta popular, Chávez dejó en claro que el referéndum constituía un ataque dirigido específicamente contra la CTV. Chávez no dejó ninguna duda sobre el verdadero propósito del referéndum: “Vamos a demoler a la CTV ... ¿Y cuál es el siguiente paso? El referéndum”.⁴⁵¹ Esas amenazas no fueron incidentes aislados y, tal como observó la OIT “[el] gobierno, desde su llegada al poder, ha mantenido una política de denigración y de difamación contra la Confederación de Trabajadores de Venezuela, así como contra sus dirigentes”.⁴⁵²

El referéndum fue un claro intento por parte del gobierno de intervenir en los asuntos sindicales. La propuesta de suspensión indiscriminada de dirigentes sindicales, su reemplazo a través de elecciones supervisadas y avaladas por un consejo electoral establecido por el gobierno y el principio de alternación impuesto para que los dirigentes sindicales no fueran reelectos restringieron el derecho de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes y de que las condiciones de dichas elecciones fueran estipuladas por medio de estatutos sindicales.⁴⁵³ La OIT observó que el referéndum sindical constituía “un precedente peligroso de intervencionismo estatal” y el Secretario General de la OIT, Juan Somavía, escribió al CNE solicitando la cancelación del referéndum.⁴⁵⁴ Aún así, en noviembre de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia rechazó una apelación iniciada por representantes

⁴⁵⁰ Respuesta del gobierno a la OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y otros”, 324 informe, caso No. 2067, Vol. LXXXIV, 2001, Serie B, No. 2, párr. 961.

⁴⁵¹ “Acto de creación de la Fuerza Bolivariana de los Trabajadores”, citado en Gregorio Salazar, “Libertades sindicales en Venezuela en los comienzos de la V República”, en Enrique de la Garza Toledo, ed., *Los sindicatos frente a los procesos de transición política* (Buenos Aires: CLACSO, 2001).

⁴⁵² “Venezuela: Convenio No. 87. relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948”, dossier de la OIT, sin fecha, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/new/ilco3/file4.pdf> (consultado el: 12 de mayo de 2008).

⁴⁵³ “Derechos de las federaciones y confederaciones (Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párrafo 731.

⁴⁵⁴ “Venezuela: Convenio No. 87”, dossier de la OIT.

sindicales y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de cancelar el referéndum.⁴⁵⁵

El 3 de diciembre de 2000, se realizó y aprobó el referéndum sindical; no obstante, la participación fue de tan solo el 23 por ciento.⁴⁵⁶ A la luz del resultado del referéndum, todas las confederaciones de Venezuela debieron realizar nuevas elecciones. El CNE emitió un estatuto especial, en el que detallaba la función amplia y obligatoria del CNE en la organización de las nuevas elecciones⁴⁵⁷ (precursora de las Normas para la elección de las autoridades de las organizaciones sindicales de 2004, descritas anteriormente).

El 25 de octubre de 2001, la CTV participó en el proceso electoral supervisado por el estado. La comisión electoral interna de la CTV confirmó la designación de Carlos Ortega como presidente.⁴⁵⁸ Sin embargo, los trabajadores y los candidatos que participaron en las elecciones denunciaron que había existido fraude electoral.⁴⁵⁹

Los trabajadores que denunciaron el fraude apelaron al Tribunal Supremo de Justicia, y exigieron nuevas elecciones.⁴⁶⁰ El tribunal declaró que su petición era inadmisibles, dado estaba en curso una apelación electoral ante el CNE, y solo se podría llamar a nuevas elecciones una vez que el CNE analizara la votación. Por esto,

⁴⁵⁵ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictaminó que el referendo era acorde con el derecho internacional y que no representaba una intervención en los asuntos sindicales, sino que servía “para la creación de condiciones favorables a la práctica de la participación de los trabajadores en los asuntos sindicales”. “Improcedente amparo constitucional contra referéndum sindical”, Comunicado de prensa de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 28 de noviembre de 2000, <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/2000/281100-2.htm> (consultado el 12 de mayo de 2008).

⁴⁵⁶ Del 23 por ciento del electorado empadronado que votó, el 62 por ciento votó en favor del referendo y el 27,3 por ciento votó en contra. CNE, “Referendos Nacionales Efectuados en Venezuela (1999-2000)”, <http://www.cne.gov.ve/estadisticas/eo10.pdf> (consultado el 8 de mayo de 2008).

⁴⁵⁷ CNE, Estatuto Especial para la Renovación de la Dirigencia Sindical, Resolución No. 010418-113, 18 de abril de 2001, http://www.cne.gov.ve/documentos/elec_esta.php (consultado el 15 de mayo de 2008).

⁴⁵⁸ “Comisión electoral de la CTV reinició el proceso de escrutinio”, *El Nacional*, 28 de octubre de 2001.

⁴⁵⁹ “TSJ declaró inadmisibles amparo interpuesto por Aristóbulo Istúriz sobre elecciones de la CTV”, comunicado de prensa de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 4 de diciembre de 2001, <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/2001/041201-3.htm> (consultado el: 18 de junio de 2008); “Diferencias por ilícitos impiden acuerdo para salvar elecciones de la CTV”, *El Nacional*, 3 de noviembre de 2001; “Candidatos piden decretar nulidad de las elecciones”, *El Nacional*, 31 de octubre de 2001.

⁴⁶⁰ *Ibid.*

el tribunal instó al CNE a completar su evaluación sobre la validez de las elecciones de la CTV.⁴⁶¹

Sin embargo, el CNE se negó a dictar una resolución sobre los resultados de las elecciones de la CTV, y alegó que la CTV había retenido documentos relativos a las elecciones que eran fundamentales para avalar los resultados.⁴⁶² Finalmente, en enero de 2005, el CNE anuló las elecciones, sin haber recibido nunca los documentos electorales que, según afirmaba, necesitaba para evaluar las denuncias de fraude.⁴⁶³

Con los resultados de las elecciones aún sin certificar, el gobierno se negó a reconocer al comité ejecutivo, y argumentó: “No existen bases legales para reconocer a un comité ejecutivo de la CTV ya que éste no ha podido demostrar ante el Registro Público de Sindicatos con cuántos votos fue electo cada uno de los supuestos miembros del mencionado comité.”⁴⁶⁴ Sobre esta base, en 2002, el gobierno violó las normas venezolanas al negarse a convocar negociaciones nacionales tripartitas con la CTV—que era la organización sindical más representativa, de acuerdo con las estadísticas del CNE—para revisar el aumento en el salario mínimo propuesto por el gobierno.⁴⁶⁵ En contraste, el Ministerio del Trabajo

⁴⁶¹ “TSJ declaró inadmisible amparo interpuesto por Aristóbulo Istúriz sobre elecciones de la CTV”, comunicado de prensa de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

⁴⁶² “CNE exhorta a iniciar proceso de totalización”, *El Nacional*, 31 de octubre de 2001; “Exigen ante el TSJ pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral: Sindicato del Metro de Caracas solicita medida cautelar de enajenar o gravar bienes de la CTV”, comunicado de prensa del Tribunal Supremo de Justicia, 25 de marzo de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/2002/250302-2.htm> (consultado el 18 de junio de 2008); OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)”; CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 98, Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Venezuela (ratificación: 1968), 2003, 2004.

⁴⁶³ “Poder Electoral Venezolano invalida elecciones de la CTV”, *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información*, 12 de enero de 2005, http://mci.gov.ve/pagina/1/2470/poder_electoral_venezolano.prnt (consultado el 7 de mayo de 2008).

⁴⁶⁴ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 87, Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 Venezuela (ratificación: 1982), 2005, http://books.google.com/books?id=Klh4T1jQDCKC&pg=PA125&lpg=PA125&dq=legales+para+reconocer+a+un+comit%C3%A9+ejecutivo+de+la+CTV+que+no+ha+podido+demostrar&source=web&ots=zYJwVOPf_5&sig=YsYylyljodjFkLTodFBo_mxG1Ro&hl=en&sa=X&oi=book_result&resnum=4&ct=result (consultado el 6 de agosto de 2008).

decretó un aumento en el salario mínimo en abril de 2002 sin consultar a la CTV ni a ningún otro representante laboral.⁴⁶⁶

Sin embargo, en sus observaciones específicas sobre el caso de Venezuela, la OIT resaltó que las confederaciones sindicales más representativas, que en 2002 era la CTV, “deberían ser consultadas en profundidad por las autoridades sobre las cuestiones de interés mutuo, incluido sobre cuanto se refiere a la preparación y aplicación de la legislación relativa a cuestiones de su interés y a la determinación de los salarios mínimos”. Le solicitó al gobierno que “en el futuro respete debidamente a la CTV y la consulte sobre todo proyecto de ley relativo a temas laborales y que saque todas las consecuencias de su condición de central sindical más representativa”.⁴⁶⁷

Aún si se acepta que existía una genuina preocupación por los resultados de las elecciones de la CTV, incluso por parte de los miembros de los sindicatos afiliados a la CTV, la OIT señaló que las actividades y el reconocimiento de la confederación—en particular, de su derecho a participar en comisiones tripartitas como la confederación de trabajadores más representativa—no deberían haberse suspendido mientras estuviera pendiente el resultado de los procedimientos legales.⁴⁶⁸ Al negarle a la confederación el derecho de participar en actividades relacionadas con los sindicatos, incluidas las negociaciones tripartitas, y al no reconocer al comité ejecutivo de la CTV durante más de cuatro años, el gobierno creó fuertes incentivos para que los trabajadores y los sindicatos afiliados abandonaran la CTV por una confederación reconocida por el gobierno.

⁴⁶⁵ El derecho venezolano exige celebrar negociaciones tripartitas entre la organización de trabajadores más representativa, la organización de empleadores más representativa y el Poder Ejecutivo nacional para revisar las leyes sobre salario mínimo, al menos una vez cada tres años. Ley Orgánica del Trabajo, arts. 167, 168. La CTV estaba registrada como la organización de trabajadores más representativa. CNE, Comisión Sindical Gremial, “Estructura Sindical Venezolana”, 21 de agosto de 2001.

⁴⁶⁶ PROVEA, Informe Anual 2001-2002, “Derechos laborales, Derecho a la libertad sindical”, http://www.derechos.org/ve/publicaciones/infanual/2001_02/derecho_laboral.htm#04 (consultado el 17 de junio de 2008); “Negaron a convocar la Comisión Tripartita”, *El Universal*, 8 de marzo de 2002; “CTV: Asamblea Nacional no pueda engavetar decreto de aumento salarial”, *El Nacional*, 22 de julio de 2001.

⁴⁶⁷ 330 Informe del Comité de Libertad Sindical de la OIT, FB.286/11(Parte 1), 286 Sesión, caso No. 2067 (Venezuela), párrs. 174, 175.

⁴⁶⁸ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 Venezuela (ratificación: 1982), publicada en 2005.

La política parece haber influido en la decisión del gobierno de no reconocer al comité ejecutivo de la CTV. Por ejemplo, Chávez dejó en claro que si en las elecciones de la CTV hubiera ganado un candidato alineado con el gobierno, el trato de la confederación hubiera sido diferente. Chávez había prometido públicamente al candidato afín al gobierno, Aristóbulo Istúriz, “una banca en Miraflores [el palacio presidencial]” si ganaba las elecciones.⁴⁶⁹

La antipatía del gobierno hacia la CTV se intensificó después de que algunos miembros de la CTV (entre ellos el presidente de la CTV, Carlos Ortega) participaran en el intento de golpe de estado de abril de 2002 y en la huelga de petróleo que casi paralizó la economía en diciembre de 2002 (ver más adelante).⁴⁷⁰

Al mismo tiempo, el gobierno respaldó abiertamente la creación de una confederación de línea oficialista, denominada Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Según declaraciones de Chávez en ocasión del primer aniversario de la UNT en 2004:

Esto es mucho más importante [que la Asamblea Constituyente], porque no ha sido un grupo de 135 personas en una asamblea, sino que el movimiento obrero, enfrentando a los sectores golpistas, fascistas, empresariales, antinacionales y apartidas, ha logrado que hoy tengamos como resultado a una CTV demolida y a una UNT cada día más fuerte, y cada día más libre.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Citado en Ellner y Tinker Salas, *Venezuela: Hugo Chavez and the Decline of Exceptional Democracy*, p. 89.

⁴⁷⁰ Carlos Ortega, presidente de la CTV y ferviente opositor del presidente Chávez, fue condenado por su participación en el intento de golpe de estado de abril de 2002 y recibió una pena de 16 años de prisión en 2005 por complotar contra el gobierno. El 2 de diciembre de 2002, la Coordinadora Democrática convocó a una huelga nacional en la que participaron la CTV y Fedecámaras. Informe de la Comisión Interamericana sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela 2003, OEA/Ser.L/V/II.118 doc. 4 rev. 2. 29 de diciembre de 2003, párr. 115; “Carlos Ortega irá a juicio”, *El Nacional*, 7 de mayo de 2005.

⁴⁷¹ “Presidente Chávez: Movimiento obrero ha demolido a la CTV”, *RNV*, 18 de abril de 2004, <http://rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=10&t=4937> (consultado el 11 de mayo de 2008). Chávez había hecho declaraciones similares durante la fundación de la UNT, cuando manifestó que “la CTV tiene que desaparecer del escenario venezolano y tiene que nacer un movimiento obrero... una confederación obrera venezolana porque estos capos... [refiriéndose a sus dirigentes] deben estar en prisión por sabotadores, por fascistas, por irresponsables, por delincuentes”. Ver también OIT,

Mientras que el gobierno denunciaba al comité ejecutivo de la CTV, la UNT recibió de inmediato un trato favorable.⁴⁷² El gobierno se apartó de la tradición y se negó a designar al secretario general de la CTV como representante laboral en las reuniones de la OIT a partir de 2002, basándose en que su comité ejecutivo era ilegítimo.⁴⁷³ En mayo de 2003, tan solo dos meses después de su creación, el gobierno autorizó a la UNT para que representara a Venezuela en la conferencia anual de la OIT. La CTV objetó la designación ante la Comisión de Verificación de Poderes de la OIT y alegó ser la organización sindical más representativa del país a la cual, por lo tanto, correspondía representar a los trabajadores. La OIT cuestionó los criterios propuestos por el gobierno para evaluar cuál era la confederación de trabajadores más representativa—que tenían en cuenta la cantidad de convenciones colectivas firmadas por las confederaciones con el gobierno, en lugar de considerar la cantidad de miembros o sindicatos afiliados—y estableció que “no respond[ían] a los criterios de imparcialidad, transparencia y previsibilidad exigidos” y recomendó que, en el futuro, el gobierno usara un método preestablecido “de forma que no quede la menor duda acerca de la capacidad de los trabajadores para actuar con absoluta

“Quejas contra el Gobierno de Venezuela presentadas por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Unión de Trabajadores Petroleros, Petroquímicos, de los Hidrocarburos y sus Derivados (UNAPETROL), y la Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP), Informe 333, Caso(s) No(s). 2249, Vol. LXXXVII, 2004, Serie B, No. 1, párr. 1040.

⁴⁷² CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (No. 87) Venezuela (ratificación: 1982), 2005.

⁴⁷³ En marzo y mayo de 2002, Carlos Ortega solicitó que el Ministro de Trabajo lo autorizara como delegado sindical ante la conferencia anual de la OIT. El 22 de mayo el Ministro respondió, negándose a reconocer a Ortega como presidente de la CTV en razón de que los resultados de las elecciones eran controvertidos y, por lo tanto, denegó a Ortega la autorización oficial para asistir a la conferencia de la OIT. No obstante, el Tribunal Supremo de Justicia sostuvo que Carlos Ortega debía ser designado para representar a los trabajadores ante la conferencia de la OIT, ya que la CTV era la confederación sindical más representativa y que Ortega era, aparentemente, su presidente. No obstante, la resolución se dictó después del comienzo de la conferencia. Ministerio del Trabajo, Oficio No. 677, 22 de mayo de 2002; “Auto de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia: Carlos Ortega debe acreditarse como delegado por el Ministerio del Trabajo ante la 90 Conferencia de la OIT”. Comunicado de prensa del Tribunal Supremo de Justicia, 30 de mayo de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/2002/300502-4.htm> (consultado el 19 de junio de 2008); OIT, “Curso Dado a las Recomendaciones del Comité y del Consejo de Administración”, Caso No. 2067, párr. 169.

independencia respecto del Gobierno”.⁴⁷⁴ Desde 2005, el gobierno ha permitido que la UNT y la CTV en forma conjunta representen a los trabajadores ante la OIT.⁴⁷⁵

Muchos trabajadores y sindicatos optaron voluntariamente por abandonar la CTV, debido al rol que varios miembros de la confederación desempeñaron en el intento de golpe de estado de 2002, así como por su respaldo al paro petrolero de 2002-2003 junto con la principal cámara de comercio de Venezuela.⁴⁷⁶ Sin embargo, no era en absoluto evidente que la UNT tuviera el respaldo de la mayoría a pocos meses de su creación.

El favoritismo del gobierno hacia la UNT también se evidencia en el viraje en las convenciones colectivas firmadas por los sindicatos del sector público con el gobierno. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, tres cuartos del total de convenciones colectivas firmadas por el sector público en 2003 fueron con sindicatos afiliados a la UNT y menos de un cuarto con la CTV, lo que representa una reducción significativa respecto del 70 por ciento firmado con la CTV en 2002.⁴⁷⁷ En 2004, la cantidad de sindicatos del sector público y privado que no estaban afiliados a una confederación ascendían a un tercio del total, en tanto la UNT tenía el 45 por ciento de las afiliaciones y la CTV, el 22 por ciento.⁴⁷⁸ Tal como sugirió la OIT, “las razones de estos supuestos cambios pudieran ser múltiples, incluida la posibilidad de que la capacidad negociadora de la CTV se haya visto limitada por los ataques sistemáticos a esta central denunciados ante los órganos de control de la

⁴⁷⁴ Conferencia Internacional de Trabajo, “Tercer Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, Nonagésima segunda reunión, 2004”, <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-6d.pdf> (consultado el 19 de junio de 2008), párrafo 36.

⁴⁷⁵ Comité Ejecutivo de la CTV, “Informe de la Comisión de Normas y de la Verificación de Poderes, de la Conferencia Internacional del Trabajo en su Nonagésima Sexta Reunión, celebrada en Ginebra, Suiza, en el 2007. Actas Provisionales, 22, Segunda Parte, República Bolivariana de Venezuela”, <http://www.ctv.org.ve/index.php> (consultado el 19 de junio de 2008), p. 54.

⁴⁷⁶ Citado en Steve Ellner y Miguel Tinker Salas, *Venezuela: Hugo Chavez and the Decline of Exceptional Democracy*, (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006), pp. 88-89.

⁴⁷⁷ “Según cifras del MT, la UNT encabeza la representatividad sindical en Venezuela”, servicio de prensa del Ministerio del Trabajo, 2 de junio de 2004, <http://www.aporrea.org/actualidad/n17158.html> (consultado el 8 de mayo de 2008).

⁴⁷⁸ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (No. 87) Venezuela (ratificación: 1982), 2006.

organización”.⁴⁷⁹ Los dirigentes sindicales de la CTV informaron a Human Rights Watch que el gobierno se ha rehusado sistemáticamente a renegociar con los sindicatos afiliados a la CTV las convenciones colectivas vencidas.⁴⁸⁰ Como lo ilustran los casos a continuación, en más de una oportunidad el gobierno ha invocado las demoras en la celebración de elecciones como justificación para excluir a los sindicatos existentes de las negociaciones de convenciones colectivas.

Trabajadores de la salud (SUNEP-SAS)

En 2004, se denegó a los trabajadores del sindicato más antiguo y numeroso del sector de la salud pública de Venezuela el derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo como resultado de la demora de 17 meses por parte del CNE en avalar los resultados de las elecciones de dicho sindicato. Mientras el sindicato estaba a la espera de que el CNE reconociera las elecciones, el gobierno negoció una convención colectiva con una federación alineada con el gobierno formada poco tiempo antes que nunca había celebrado elecciones de dirigentes y prohibió que el sindicato más representativo participara en la negociación.

El Sindicato Único Nacional de Empleados Públicos, Profesionales, Técnicos, Administrativos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (SUNEP-SAS), fundado en 1971, representa a más de 30.000 trabajadores de todo el país y está afiliado a la CTV.⁴⁸¹ SUNEP-SAS es la organización que ha administrado tradicionalmente las convenciones colectivas para el sector de la salud pública.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Conferencia Internacional de Trabajo, “Tercer Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, Nonagésima segunda reunión, 2004”, párr. 36.

⁴⁸⁰ Entrevistas de Human Rights Watch con Antonio Suárez, presidente de FEDEUNEP, Caracas, 18 de septiembre de 2007; y Linerby Sánchez, SUNEP-SAS, Caracas, 18 de septiembre de 2007.

⁴⁸¹ Entrevista de Human Rights Watch con Linerby Sánchez y Candida Inés, SUNEP-SAS, Caracas, 18 de septiembre de 2007.

⁴⁸² SUNEP-SAS negoció los cuatro contratos colectivos del sector de salud anteriores. OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por el Sindicato Único Nacional de Empleados Públicos, Profesionales, Técnicos, Administrativos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, apoyada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP)” 342 informe, caso No. 2422/Venezuela, Vol. XC, 2007, Serie B, No. 3, párr. 1025.

En 2004, SUNEPSAS planeaba celebrar elecciones para renovar a sus dirigentes, que habían sido elegidos por última vez en 2001.⁴⁸³ El CNE aprobó el proyecto electoral, y las elecciones se programaron para el 30 de noviembre de 2004.⁴⁸⁴

El 29 de noviembre de 2004 a las 7:40 p.m., los dirigentes de SUNEPSAS recibieron la orden administrativa emitida por el CNE de suspender las elecciones programadas para el día siguiente.⁴⁸⁵ Según el CNE, un grupo de trabajadores de SUNEPSAS habían presentado una denuncia ante el CNE por irregularidades en el proceso electoral, por lo que este último organismo emitió una resolución que ordenaba posponer las elecciones hasta que se resolviera la controversia.⁴⁸⁶

SUNEPSAS decidió proceder con las elecciones en virtud de que el sindicato ya había empleado una cantidad considerable de tiempo y recursos para instalar los equipos de votación en los 26 capítulos del sindicato de todo el país. Las elecciones se llevaron a cabo sin incidentes ni otros obstáculos.⁴⁸⁷ Sin embargo, el CNE desconoció los resultados y no respondió el recurso de SUNEPSAS que solicitaba que se dejara sin efecto la orden de suspensión de la elección y que se reconocieran los resultados electorales.⁴⁸⁸ El recurso presentado por SUNEPSAS ante los tribunales venezolanos no tuvo éxito, y fue rechazado por el Tribunal Supremo en última instancia sobre la base de supuestas irregularidades procesales.⁴⁸⁹

⁴⁸³ Carta de Elina Ramírez Reyes dirigida al Comité Ejecutivo de SUNEPSAS, Documento No. 2006-0932, 26 de septiembre de 2006.

⁴⁸⁴ OIT, 342 informe, caso No. 2242, párr. 1022.

⁴⁸⁵ CNE, Coordinadora General de la Comisión de Asuntos Sindicales y Gremiales, Acto administrativo S/N, 29 de noviembre de 2004, citado en Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, Luis Alfredo Sucre Cuba, Expediente No. AA70-E-2005-000004, 11 de mayo de 05, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Mayo/42-110505-000004.htm> (Consultado el 20 de marzo de 2008).

⁴⁸⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 07 de mayo de 2008.

⁴⁸⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Linerby Sánchez y Candida Inés, SUNEPSAS, Caracas, 11 y 18 de septiembre de 2007. Ver también, OIT, 342 informe, caso 2422, párr. 1035.

⁴⁸⁸ El CNE presentó un recurso jerárquico el 30 de noviembre de 2004. En los hechos, el CNE se negó a resolver el recurso y, de acuerdo con el derecho venezolano, la falta de pronunciamiento de la autoridad administrativa sobre los recursos presentados dentro de los plazos previstos se considera denegación. Ley del Estatuto de la Función Pública, *Gaceta Oficial*, No. 37.522, 6 de septiembre de 2002, art. 85.

⁴⁸⁹ Sala Electoral del Tribunal Supremo, Expediente No. AA70-E-2005-000004.

Mientras tanto, se denegó a SUNEPSAS el derecho a celebrar convenciones colectivas. En julio de 2005, el Ministerio del Trabajo rechazó una solicitud anterior presentada por SUNEPSAS en 2002, en la cual se requería autorización para convocar a la negociación colectiva.⁴⁹⁰ También se denegó a SUNEPSAS el derecho reconocido por la legislación venezolana de representar a los trabajadores en las reuniones normativas laborales para los trabajadores de la salud pública que se desarrollaron en agosto de 2005 por convocatoria del Ministerio de Salud. En cambio, el ministerio se reunió con la Federación Nacional de Sindicatos Regionales, Sectoriales y Conexos de Trabajadores de la Salud (FENASINTRASALUD), conformada poco tiempo antes, para analizar una versión preliminar de la normativa laboral propuesta por esta última.⁴⁹¹ FENASINTRASALUD se había formado en 2004 como un desprendimiento del grupo SUNEPSAS y estaba afiliada con la UNT. Nunca había celebrado elecciones de dirigentes. En cambio, SUNEPSAS afirmaba representar a la mayoría de los trabajadores—un argumento que no fue objetado por el gobierno—y había celebrado elecciones según sus normas internas. Aún así, el ministerio ignoró el requisito legal que exige constatar que las organizaciones de trabajadores con las que se reunió para negociar los contratos laborales representaban a la mayoría de los trabajadores sindicalizados del sector en cuestión.⁴⁹² (El tema de la representación mayoritaria en contraposición a la representación minoritaria en la negociación colectiva se analiza más adelante).

En defensa de la denegación de la participación de SUNEPSAS, el Ministerio del Trabajo escribió lo siguiente: “[R]evisado como fue el expediente correspondiente a la organización gremial, es constatable que no existe ningún proceso eleccionario desde 2004, resultando que la condición en la cual se encuentra la mencionada organización sindical de mora electoral, es contraria a derecho y atentatoria contra

⁴⁹⁰ En diciembre de 2002, SUNEPSAS presentó su V Proyecto de Convención Colectiva de Trabajo para el sector de la salud ante el Ministerio del Trabajo, pero no recibió respuesta alguna hasta julio de 2005, fecha en la cual el Ministerio del Trabajo rechazó su solicitud. Resolución del Ministerio del Trabajo No. 3903, *Gaceta Oficial*, No. 38.228, 12 de julio de 2005; OIT 348 informe, caso 2422, párr. 1335.

⁴⁹¹ Ministerio del Poder Popular para la Salud, Resolución No. 3903, *Gaceta Oficial*, No. 38.228, 14 de julio de 2005, de convocatoria a una reunión normativa laboral para el sector de la salud.

⁴⁹² Ley Orgánica del Trabajo, art. 530.

la verdadera libertad sindical”.⁴⁹³ El Ministerio del Trabajo aprobó el contrato del sector de la salud negociado con FENASINTRASALUD el 12 de mayo de 2006.⁴⁹⁴

El 11 de mayo de 2006, el CNE reconoció finalmente las elecciones celebradas por SUNEPSAS en noviembre de 2004.⁴⁹⁵ Pero para entonces ya habían concluido las negociaciones de contratos para el sector de la salud. El hecho de haber sido excluido de las negociaciones sectoriales perjudicó seriamente a SUNEPSAS.

El derecho venezolano prohíbe a las organizaciones de trabajadores que no hayan participado en este tipo de negociaciones sectoriales presentar demandas de carácter conflictivo en nombre de los trabajadores cubiertos por el contrato.⁴⁹⁶ Como resultado, aún después del reconocimiento de las elecciones de SUNEPSAS, la Inspectoría Nacional del Trabajo impidió que SUNEPSAS presentara demandas en nombre de los trabajadores de la salud.⁴⁹⁷ La capacidad de la organización de defender los derechos de los trabajadores a quienes representa se vio limitada, lo cual vulnera las normas internacionales que disponen que “[e]l hecho de presentar un pliego de peticiones es una actividad sindical legítima” y que “[l]os sindicatos

⁴⁹³ OIT, 342 informe, caso 2422, párr. 1032; Ministerio del Trabajo, Auto 2005-0502, 18 de agosto de 2005, que cita también al Ministerio del Trabajo, Consultoría Jurídica, Dictamen No. 7, 18 de junio de 2004.

⁴⁹⁴ Auto de homologación No. 2006-01015, 12 de mayo de 2006. Citado en OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por Sindicato Único Nacional de Empleados Públicos, Profesionales, Técnicos, Administrativos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (SUNEPSAS), apoyada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP)” 348 informe, caso No. 2422, párr. 1336.

⁴⁹⁵ Resolución CNE No. 060405-0215, Gaceta Electoral, No. 306, 5 de abril de 2006, <http://www.cne.gov.ve/gacetitas.php?gaceta=306> (Consultado el 14 de mayo de 2008). El entonces Director General de Asuntos Sindicales y Gremiales del CNE, Aníbal Galindo, aceptó que “[l]a demora puede haberse debido al CNE”, pero sostuvo que se trató de una demora netamente burocrática, dado que “el CNE simplemente procesa las quejas en el orden en que se producen”. Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 7 de mayo de 2008.

⁴⁹⁶ Ley Orgánica del Trabajo, art. 545. Los sindicatos que no hayan sido convocados ni se hayan adherido a un acuerdo sectorial solo podrán presentar pliegos de peticiones con carácter conciliatorio en nombre de los trabajadores, y solo aquellos que sean acordes con el contrato firmado para el sector.

⁴⁹⁷ La Inspectoría Nacional del Trabajo declaró improcedente la petición de SUNEPSAS de que se reactivara su pliego de peticiones, en virtud de que la nueva convención colectiva negociada para el sector de la salud ya había entrado en vigencia. OIT, 342 informe, caso 2422, párrs. 1334, 1336; Carta de Elina Ramírez Reyes, Directora de Dirección de Inspectoría Nacional y Otros Asuntos Colectivos del Trabajo del Sector Público, dirigida a SUNEPSAS, 26 de septiembre de 2006.

deberían tener la libertad de reglamentar el procedimiento de presentación de quejas al empleador”.⁴⁹⁸

El Ministerio de Salud también denegó la solicitud de los dirigentes de SUNEPSAS de obtener una licencia para tener tiempo libre y aclaró que el contrato colectivo sindical del lugar de trabajo que concedía dicho tiempo libre había sido sustituido por el acuerdo sectorial del cual la organización no formaba parte.⁴⁹⁹ Por consiguiente, se privó a los dirigentes de SUNEPSAS de su derecho de tiempo libre, lo cual redujo la cantidad de tiempo que podían dedicar a actividades sindicales y vulneró su derecho a “disfrutar, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales, del tiempo necesario para desempeñar las tareas de representación”.⁵⁰⁰

Como determinó la OIT, la decisión de negociar inmediatamente con una federación afín al gobierno y denegar a SUNEPSAS el derecho de celebrar convenciones colectivas, el derecho de presentar peticiones y el derecho de tiempo libre para los dirigentes constituye un fuerte indicio de favoritismo por parte del gobierno.⁵⁰¹ La OIT urgió al gobierno a que “ponga fin a los actos de discriminación en contra de SUNEPSAS y sus dirigentes y que garantice sus derechos a permisos sindicales [y] a negociar colectivamente”.⁵⁰²

Trabajadores del sector de nutrición (SUNEPSIN)

La demora del CNE en la aprobación y el reconocimiento de las elecciones para el sindicato de trabajadores del área de nutrición del sector público también privó a los representantes sindicales del derecho a representar a sus miembros en las negociaciones de las normativas laborales sectoriales.

⁴⁹⁸ “Otras actividades de las organizaciones sindicales (actividades de protesta, sentadas, manifestaciones públicas, etc.) (Derecho de las organizaciones de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párrs. 509, 510.

⁴⁹⁹ OIT, 348 informe, caso 2422, párrs. 1339, 1340.

⁵⁰⁰ “Tiempo libre otorgado a los representantes de los trabajadores”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 1110.

⁵⁰¹ OIT, 348 informe, caso 2422, párr. 1345.

⁵⁰² *Ibid.*, párr. 1348(a).

El Sindicato Único Nacional de Empleados del Instituto Nacional de Nutrición (SUNEP-INN) fue fundado en 1971 con el propósito de representar a los trabajadores del sector de la nutrición de Venezuela y es el único sindicato con el que cuenta dicho sector.⁵⁰³ En diciembre de 2004, SUNEP-INN solicitó celebrar elecciones, pero el CNE demoró casi dos años en aprobar y reconocer dichas elecciones, recién en noviembre de 2006. SUNEP-INN culpó al CNE por la demora, en tanto el CNE sostuvo que SUNEP-INN no había presentado la documentación necesaria que exigía, en especial, un listado de sus miembros.⁵⁰⁴

Mientras el intercambio con el CNE no mostraba avances, en agosto de 2005 los dirigentes de SUNEP-INN solicitaron participar en la reunión normativa laboral para el sector de la salud, convocadas por el Ministerio de Salud a solicitud de FENASINTRASALUD (ver secciones anteriores).⁵⁰⁵ Al igual que en el caso de SUNEP-SAS, la solicitud de SUNEP-INN de participar en las negociaciones fue denegada. El Ministerio del Trabajo determinó que SUNEP-INN no había celebrado elecciones y que, por lo tanto, “los dirigentes del sindicato solo están autorizados a realizar actos de administración básicos.... No representarán a sus miembros en las negociaciones ni en los conflictos colectivos de trabajo”.⁵⁰⁶ Como resultado, las negociaciones continuaron sin la representación de los trabajadores del sector de la nutrición.

⁵⁰³ Entrevista de Human Rights Watch con Auristela Vásquez, Comité Ejecutivo de SUNEP-INN, Caracas, 21 de septiembre de 2007.

⁵⁰⁴ SUNEP-INN solicitó la aprobación del CNE por primera vez el 15 de diciembre de 2004 para celebrar las elecciones en marzo de 2005. Auristela Vásquez, la Secretaria General de SUNEP-INN, informó a Human Rights Watch que el CNE pidió al sindicato que no celebrara las elecciones hasta que el CNE terminara de preparar nuevas normas para las elecciones sindicales. El CNE publicó las nuevas normas en diciembre de 2004. SUNEP-INN escribió al CNE en agosto de 2005 presentando una segunda solicitud para celebrar elecciones, esta vez en diciembre de 2005. En noviembre de 2005, SUNEP-INN recibió finalmente autorización del CNE para celebrar elecciones, pero la aprobación se otorgó en una fecha muy próxima a la prevista para las elecciones, lo que obligó al sindicato a posponer las elecciones hasta mayo de 2006. Recién en noviembre de 2006 el CNE reconoció los resultados de las elecciones. Carta del Comité Ejecutivo Nacional, SUNEP-INN, al Presidente del CNE, 15 de diciembre de 2004; Entrevista de Human Rights Watch con Auristela Vásquez, 21 de septiembre de 2007; Carta del Comité Ejecutivo Nacional, SUNEP-INN, al Presidente del CNE, 30 de agosto de 2005; Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 7 de mayo de 2008; Carta del Director General del CNE Aníbal Galindo Salazar a SUNEP-INN, 6 de febrero de 2007, en la que anuncia que durante su reunión del 7 de noviembre de 2006 el CNE reconoció las elecciones celebradas por SUNEP-INN el 18 de mayo de 2006.

⁵⁰⁵ Carta de Auristela de Castillo, María de Benítez, Gisela Requiz, Carlos López, Lucinda Sánchez y Gladys Manzano (miembros del Comité Ejecutivo de SUNEP-INN) al Presidente de la Reunión Normativa Laboral para los Trabajadores de la Salud, No. 048, 15 de agosto de 2005.

⁵⁰⁶ Carta de Elina Ramírez Reyes y Adriana Caraballo, Ministerio del Trabajo, Directora de la Dirección General de Empleo, No. 2005-0501, 18 de agosto de 2005.

Al igual que SUNE-SAS, SUNE-INN se vio perjudicado por el hecho de haber sido excluido de las negociaciones sectoriales. Por ejemplo, en virtud de que SUNE-INN no había participado en la reunión normativa laboral y de que no formaba parte de dicho acuerdo, el Ministerio de Salud decidió no conceder fondos a los representantes de SUNE-INN para las actividades sindicales establecidas en el contrato del sector de la salud pública, lo que obstaculizó aún más la posibilidad de SUNE-INN de organizarse y defender los derechos de sus miembros.⁵⁰⁷

Médicos (FMV)

Desde 2003, el gobierno venezolano ha denegado a la Federación Médica Venezolana (FMV) el derecho a negociar una nueva convención colectiva de trabajo, aparentemente por razones políticas. Después de que la federación cuestionara la legalidad de las misiones de salud del gobierno, no sin despertar gran controversia, el gobierno se negó a negociar contratos colectivos con la organización, invocando diversas razones. El gobierno sostuvo que la legislación que estableció la federación médica ignoraba las disposiciones del derecho internacional y que, por este motivo, ya no negociaría con la organización, apartándose con esta decisión de la práctica que se había instalado más de seis décadas antes. El gobierno también señaló el hecho de que la federación no hubiera elegido nuevos dirigentes como un motivo adicional para negarse a negociar, a pesar de que los médicos intentaban celebrar elecciones desde hacía casi tres años.

La FMV fue fundada en 1942 como parte de la Ley del Ejercicio de la Medicina y actualmente representa a más de 60.000 médicos. La ley asigna a la FMV la responsabilidad de regular la profesión médica y la facultad exclusiva de celebrar convenciones colectivas de trabajo con instituciones públicas y privadas en nombre de los médicos.⁵⁰⁸

Sin embargo, y en clara violación del derecho internacional, que exige que los trabajadores puedan elegir libremente a la organización que los represente, la Ley

⁵⁰⁷ Memorandum del Ministerio de Salud a la Oficina de Personal, “Prima sustitutiva para Dirigente Sindical”, 8 de diciembre de 2006.

⁵⁰⁸ Ley del Ejercicio de la Medicina, *Gaceta Oficial*, No. 3002, 23 de agosto de 1982, arts. 4, 70(13), 72.

del Ejercicio de la Medicina prevé la afiliación obligatoria a la FMV para los médicos que ejerzan la medicina en Venezuela y otorga la representación exclusiva a efectos de la celebración de convenciones colectivas para el sector médico a la FMV.⁵⁰⁹ Asimismo, la OIT ha determinado que la “legislación estatuye un sindicato único mixto o amarillo integrado al mismo tiempo por trabajadores y por empleadores ... lo cual ... plantea problemas de legitimidad de la representación en el proceso de negociación colectiva, amén de un claro conflicto de intereses”.⁵¹⁰

No obstante, durante seis décadas, en las que se celebraron 37 convenciones colectivas, los distintos gobiernos venezolanos, incluido el de Chávez, ignoraron estas violaciones del derecho internacional y negociaron con la FMV.⁵¹¹ Los problemas en las relaciones de larga duración entre el gobierno y los médicos estallaron en 2003, cuando la FMV presentó ante la Inspectoría Nacional del Trabajo su propuesta de reemplazar la convención colectiva que había caducado en 2002. La Inspectoría del Trabajo aceptó el proyecto preliminar de convención colectiva, pero no respondió a las sucesivas peticiones presentadas por la FMV para que se diera comienzo a las negociaciones.⁵¹² El gobierno defendió la decisión de la Inspectoría del Trabajo e hizo mención de las falencias de la Ley del Ejercicio de la Medicina.⁵¹³

Según la FMV, el repentino silencio se impuso luego de que la FMV cuestionara el empleo de médicos cubanos sin certificación en el programa de atención de la salud del gobierno *Barrio Adentro*.⁵¹⁴ En 2003, el Tribunal Supremo confirmó la posición de

⁵⁰⁹ *Ibíd.*

⁵¹⁰ OIT, “Queja contra el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela presentada por la Federación Médica Venezolana (FMV)”, 340 informe caso(s) No. 2428, Vol. LXXXIX, 2006, Serie B, No. 1, párr. 1437.

⁵¹¹ FMV, “Historia”, <http://www.federacionmedicavenezolana.org/> (Consultado el 15 de mayo de 2008).

⁵¹² La FMV presentó diversas versiones preliminares de convenciones colectivas, las cuales fueron aceptadas por la Inspectoría Nacional del Trabajo el 9 de diciembre de 2003. Posteriormente, la FMV solicitó en reiteradas oportunidades que se diera comienzo a las negociaciones de las convenciones colectivas, pero no recibió respuesta alguna. Debido al silencio administrativo, en marzo de 2005 la FMV presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo, pero tampoco en este caso hubo respuesta. En mayo de 2005, la FMV también presentó ante la Inspectoría Nacional del Trabajo una solicitud con el fin de que se iniciaran los procedimientos conciliatorios. La inspectoría declaró terminada la petición de la FMV en mayo de 2005. OIT, 340 informe, caso 2428, párrs. 1410-1419.

⁵¹³ OIT, 340 informe, caso 2428, párrs. 1424-25.

⁵¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Douglas León Natera, Presidente de la FMV, 21 de septiembre de 2007.

la FMV acerca de que los médicos cubanos que trabajan en Venezuela deben contar con la certificación de la FMV.⁵¹⁵

La decisión del Tribunal Supremo desató una seguidilla de agravios por parte del gobierno contra la FMV. Por ejemplo, el entonces ministro del trabajo, Ramón Rivero, se refirió a la federación médica como “golpista, antidemocrática, contrarrevolucionaria y ... al servicio de los oscuros fines del imperialismo norteamericano”.⁵¹⁶

Debido a la negativa del gobierno a negociar contratos colectivos y, al mismo tiempo, a armonizar la legislación problemática con el derecho internacional, los médicos han debido prescindir de una nueva convención colectiva que regule sus condiciones laborales durante varios años. Según la FMV, la demora en las negociaciones también ha tenido un impacto negativo en los salarios en términos reales y ha obstaculizado discusiones sobre la escasez de suministros médicos, temas que deberían haber sido objeto de un nuevo contrato colectivo de trabajo.⁵¹⁷

En sus observaciones sobre el caso, la OIT estuvo de acuerdo en que la Ley del Ejercicio de la Medicina incumple las normas internacionales, pero concluyó además que el hecho de que el gobierno no negociara con la federación médica vulneraba el derecho de negociación colectiva de los médicos. Por consiguiente, si bien la OIT instó al gobierno a que modificara las normas violatorias, también solicitó expresamente que “entretanto, mientras que no se modifique la ley de ejercicio de la medicina” el gobierno “promueva la negociación colectiva” con la federación

⁵¹⁵ La Ley del Ejercicio de la Medicina dispone que todos los médicos —nacionales y extranjeros— deben cumplir los requisitos de certificación y estar inscriptos en la federación. La FMV ganó tanto en la instancia inferior del tribunal administrativo como en el Tribunal Supremo. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Ana María Ruggeri Cova, Expediente No. 03-2852; Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Iván Rincón Urdaneta, Expediente No. 03-2361, 25 de septiembre de 2003, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Septiembre/2621-250903-03-2358-03-2361%20.htm> (Consultado el 12 de mayo de 2008).

⁵¹⁶ Vivian Castillo, “Salario de médicos en Venezuela es el tercero más bajo de Suramérica”, *El Universal*, 11 de octubre de 2007.

⁵¹⁷ Natera señaló a Human Rights Watch que las dos principales cuestiones que debían analizarse en las negociaciones de las convenciones colectivas eran los recursos para los hospitales públicos (incluidos los equipos y suministros médicos, ya que los hospitales públicos suelen contar con tan solo el 15 por ciento de los suministros necesarios) y los salarios de los médicos del sector público. Entrevista de Human Rights Watch con Douglas León Natera, 21 de septiembre de 2007.

médica.⁵¹⁸ Al momento de la redacción del presente informe, el gobierno continúa ignorando ambas recomendaciones de la OIT.⁵¹⁹

Con posterioridad a que impugnara el empleo de médicos cubanos que no estaban certificados en el programa de atención de la salud *Barrio Adentro*, la FMV también encontró obstáculos para las elecciones de dirigentes. La FMV afirma haber intentado convocar a elecciones en siete oportunidades desde 2004 y haber interpuesto numerosos recursos, sin recibir aprobación por parte del CNE.⁵²⁰ El CNE sostiene que la FMV no presentó la documentación adecuada para convocar a elecciones.⁵²¹ Si bien en mayo de 2007 la FMV convocó, según órdenes del CNE, a elecciones para designar a una nueva comisión electoral interna, y esto allanó el camino para las elecciones de dirigentes, al momento de la elaboración del presente documento, y por razones desconocidas para Human Rights Watch, todavía no se han celebrado las elecciones.⁵²²

Según el derecho internacional, los gobiernos pueden imponer unilateralmente salarios al sector público a fin de superar dificultades presupuestarias; sin embargo, la OIT subraya el hecho de que “esa restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitándola a lo indispensable, [sin] sobrepasar un período razonable”.⁵²³ La OIT agrega además que las autoridades “deberían privilegiar en la mayor medida

⁵¹⁸ OIT, “Queja contra el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela presentada por la Federación Médica Venezolana (FMV)” 340 informe caso(s) No. 2428, párr. 1441.

⁵¹⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Douglas León Natera, 21 de septiembre de 2007. En mayo de 2008, el gobierno modificó finalmente el requisito de certificación de los médicos como parte de la Ley de Transporte Terrestre, y designó al Ministerio de Salud, en vez de a la FMV, a cargo de la certificación de los médicos. Sin embargo, aún no es claro de qué manera esto afectará los requisitos de afiliación a la federación. Vivian Castillo, “Denuncian estrategia para eliminar a la Federación Médica”, *El Universal*, 08-may-08, http://www.eluniversal.com/2008/05/08/pol_art_denuncian-estrategia_851053.shtml (consultado el 8 de mayo de 2008).

⁵²⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Douglas León Natera, 21 de septiembre de 2007. A pesar de que la FMV interpuso dos recursos contenciosos electorales, el primero fue rechazado por cuestiones técnicas y no hubo pronunciamiento sobre el segundo. Posteriormente, la FMV cuestionó la designación por parte del CNE de una comisión electoral ad hoc. Sala Electoral del Tribunal Supremo, Juan José Núñez Calderón, Expediente No. 2006-000088, 19 de diciembre de 2006, <http://ve.vlex.com/vid/29522358> (consultado el 4 de mayo de 2008).

⁵²¹ Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 7 de mayo de 2008.

⁵²² “Federación Médica Venezolana: Convocatoria”, *El Universal*, 30 de marzo, 20 de abril, 27 de abril y 4 de mayo de 2007; “Federación Médica Venezolana: Convocatoria”, *Últimas Noticias*, 30 de marzo, 20 de abril, 27 de abril y 4 de mayo de 2007; Entrevista de Human Rights Watch con Douglas León Natera, 21 de septiembre de 2007.

⁵²³ Estudio General de la OIT 1994, Libertad sindical y negociación colectiva: Fomento de la negociación colectiva, párr. 265.

posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos”.⁵²⁴ Ante las huelgas de médicos que tuvieron lugar en los hospitales públicos de todo el país en septiembre y octubre de 2007, Chávez anunció un incremento de los salarios del 60 por ciento que tendría efectos a partir del 1 de noviembre de 2007.⁵²⁵ Chávez no justificó el decreto en razón de las dificultades presupuestarias. En su lugar, refiriéndose al hecho que la FMV no había convocado a elecciones desde 2004, sostuvo que el decreto era necesario en razón de los “problemas de legitimidad y calidad de quienes representan a sus respectivos proyectos de convenciones colectivas de trabajo, ya que su mandato ha caducado y no se habían celebrado elecciones anteriores”.⁵²⁶ Ante la posibilidad de que se potenciara el malestar entre los médicos, Chávez emitió un segundo decreto en julio de 2008 que incrementaba los salarios de los médicos del estado otro 30 por ciento.⁵²⁷

La OIT ha señalado claramente que “[l]as organizaciones de trabajadores deben poder escoger por sí mismas a los delegados que van a representarlas en las negociaciones colectivas, sin injerencia alguna de las autoridades públicas”.⁵²⁸ Por lo tanto, no le corresponde al gobierno evaluar la “legitimidad y calidad” de quienes representan a los trabajadores en los proyectos de convenciones colectivas de trabajo. La decisión de Chávez de continuar eludiendo las negociaciones, en esta ocasión invocando problemas de “legitimidad y calidad” de los dirigentes sindicales, vulnera una vez más los derechos de negociación colectiva de los trabajadores.

⁵²⁴ *Ibíd.*, párr. 264.

⁵²⁵ “Bajos sueldos acarrearán éxodo de nuevos médicos a clínicas privadas”, *Diario la Región*, 12 de marzo de 2008, <http://www.diariolaregion.net/seccion.asp?pid=29&sid=1567¬id=46433&fecha=03/12/2008> (consultado el 19 de junio de 2008); Decreto No. 5.642, *Gaceta Oficial* 38.798, 29 de octubre de 2007.

⁵²⁶ Decreto No. 5.642, *Gaceta Oficial*, No. 38.798, 29 de octubre de 2007.

⁵²⁷ Fidel Eduardo Orozco, “Aumenta salarial de 30 por ciento para médicos al servicio del Estado”, *El Universal*, 18 de julio de 2008.

⁵²⁸ “Representación de las organizaciones en la negociación colectiva (Negociación colectiva)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 984.

Favoritismo del gobierno y denegación del derecho de negociación colectiva

En clara violación de las normas internacionales, las leyes de Venezuela no proporcionan criterios precisos y objetivos para determinar cuál es el sindicato que representa a la mayoría de los trabajadores en un determinado lugar de trabajo a efectos de celebrar convenciones colectivas, y tampoco permiten que los sindicatos con representación minoritaria participen en este tipo de negociaciones, aun cuando no existe un sindicato con representación mayoritaria. Estas deficiencias vulneran los derechos de los sindicatos minoritarios y brindan a los gobiernos amplios poderes discrecionales para celebrar convenciones colectivas con el sindicato de su preferencia. Como resultado, muchas veces, la elección de socios para las convenciones colectivas se percibió como arbitraria y discriminatoria.

Los casos que se analizan a continuación muestran que el gobierno venezolano, en reiteradas oportunidades, ha otorgado la representación exclusiva a un único sindicato, alineado con el gobierno, cuya representatividad muchas veces resultaba dudosa. Al hacerlo, el gobierno ha negado, incluso a las organizaciones mayoritarias, su derecho de negociación colectiva, y ha violado la libertad sindical de los trabajadores al favorecer a un sindicato por sobre los demás. De ese modo, ha influido sobre los trabajadores para que se afilien a la organización preferida por el gobierno.

Federación Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP)

Uno de los ejemplos más evidentes del favoritismo por parte del gobierno al seleccionar un socio para la celebración de convenciones colectivas son las federaciones de trabajadores del sector público enfrentadas entre sí.

Tradicionalmente, la administración de las convenciones colectivas de los trabajadores del sector público estuvo a cargo de la Federación Unitaria Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP), afiliada de la CTV, que congrega a diversos sindicatos y federaciones del sector público. No obstante, en 2003 se produjo un quiebre entre los miembros del comité ejecutivo de la FEDEUNEP que dio origen a la formación de una federación paralela, alineada con el gobierno. En violación de sus obligaciones legales en virtud de las leyes venezolanas (y con características que hacen recordar la actitud que adoptó en relación con los sindicatos rivales del sector

de la salud, SUNEP-SAS y FENASINTRASUD, a los cuales se hizo referencia anteriormente), el gobierno negoció con la nueva federación oficialista sin antes verificar que representara a la mayoría absoluta de los trabajadores.

Representada por su presidente, Antonio Suárez, la FEDEUNEP procuró negociar una nueva convención colectiva en septiembre de 2002.⁵²⁹ La Inspectoría del Trabajo rechazó el proyecto preliminar de la convención colectiva, dado que FEDEUNEP no había presentado las enmiendas solicitadas.⁵³⁰

En diciembre de 2002, el Ministerio del Trabajo inició las negociaciones colectivas con un grupo disidente de dirigentes de FEDEUNEP, encabezados por Franklin Rondón, un candidato que había perdido las elecciones de FEDEUNEP en noviembre de 2001.⁵³¹ El grupo usó el nombre y el logotipo de FEDEUNEP, pese a no estar integrado por funcionarios electos de la federación.⁵³²

En marzo de 2003, FEDEUNEP, dirigida por Suárez, impugnó ante el tribunal administrativo la decisión del Ministerio del Trabajo de negociar con Rondón. El tribunal falló a favor de Suárez y ordenó al ministerio que pusiera fin a las negociaciones con Rondón.⁵³³

Rondón reaccionó conformando una federación paralela, la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Público, FENTRASEP. En pocas semanas, FENTRASEP obtuvo el reconocimiento del gobierno, se afilió con la UNT y volvió a presentar su proyecto de contrato colectiva de 2002 al Ministerio del Trabajo, con un nuevo nombre. La

⁵²⁹ OIT, 333 informe, caso No. 2249, párrafo 1053. La versión preliminar de la convención colectiva fue presentada al Ministerio del Trabajo el 17 de septiembre de 2002.

⁵³⁰ *Ibíd.*, párr. 855. FEDEUNEP argumentó que el conjunto de exigencias excedía las facultades de la Inspectoría conforme a la ley. *Ibíd.*, párr. 1053.

⁵³¹ *Ibíd.*, párr. 856; Rondón apeló los resultados, pero no tuvo éxito. Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, Alberto Martín Urdaneta, Expediente No. AA70-E-2002-000019, 21 de mayo de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Mayo/99-210502-000019.htm> (consultado el 15 de marzo de 2008).

⁵³² *Ibíd.*, párr. 858.

⁵³³ Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Evelyn Marrero Ortiz, caso No. 2006-1246, 25 de abril de 2003, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Agosto/01959-02-08-06-2006-1246.htm>, (consultado el 18 de marzo de 2008).

propuesta fue aceptada y el gobierno firmó la convención colectiva el 25 de agosto de 2003.⁵³⁴

A pesar de los graves desacuerdos entre FEDEUNEP y FENTRASEP acerca de cuál de las federaciones era la más representativa,⁵³⁵ el Ministerio del Trabajo no logró convocar a un referéndum ni comparó las listas de miembros para resolver la cuestión.

El Ministerio del Trabajo defendió su decisión de negociar con FENTRASEP citando el reiterado incumplimiento por parte de FEDEUNEP de su obligación de presentar las enmiendas al proyecto preliminar de convención colectiva solicitadas por la Inspectoría del Trabajo; primero, a fines de 2002, y luego en 2003, así como el hecho de no haber apelado los rechazos de los contratos.⁵³⁶ No obstante, el hecho de que el gobierno no haya celebrado un contrato con FEDEUNEP, independientemente de cuál haya sido el motivo, no lo exime de su responsabilidad, conforme a las leyes de Venezuela, de determinar si FENTRASEP es la federación más representativa, *antes* de comenzar las negociaciones colectivas. El hecho de que el gobierno no se haya expedido en tal sentido, y su inmediata aceptación del contrato de FENTRASEP lleva a pensar que ha existido favoritismo por parte del Ministerio del Trabajo, lo cual constituye una violación de las normas internacionales.

⁵³⁴ OIT, 333 informe, caso No. 2249, párrafo 862; Ley Orgánica del Trabajo, artículo 530, b.

⁵³⁵ En una entrevista con Human Rights Watch, Rondón sostuvo que FENTRASEP tenía la mayor cantidad de sindicatos afiliados y el apoyo mayoritario. Entrevista de Human Rights Watch con Franklin Rondón, Presidente de FENTRASEP, 17 de septiembre de 2007. FENTRASEP manifestó a la OIT que había presentado un contrato con las firmas y el apoyo de muchos sindicatos de base que se habían desafiado de FEDEUNEP (OIT, 334 informe, caso No. 2249, párrafo 862). Suárez objetó lo expresado por Rondón y señaló que FENTRASEP era un grupo disidente de dirigentes sindicales que habían perdido las elecciones poco tiempo antes y, por lo tanto, no tenían el apoyo de los trabajadores. Según señaló Suárez, muchos de los sindicatos adscriptos a FENTRASEP eran sindicatos de orientación bolivariana recientemente constituidos, con pocos miembros, de manera que FEDEUNEP seguía representando a la mayoría de los trabajadores, aun cuando su representación no alcanzaba a la mayoría de los sindicatos. Entrevista de Human Rights Watch con Antonio Suárez, 18 de septiembre de 2007.

⁵³⁶ OIT, 337 informe, caso No. 2249, párr. 861.

Trabajadores aeroportuarios (SUNEP-Aeropuerto)

En el caso de dos sindicatos rivales en el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar, el gobierno volvió a favorecer a un sindicato de línea oficialista en el proceso de negociación colectiva. La Inspectoría del Trabajo argumentó que el sindicato de trabajadores aeroportuarios que se había constituido no estaba en condiciones de negociar debido a mora electoral; pese a que, poco antes, dicho sindicato había llevado a cabo elecciones reconocidas por el CNE. Mientras tanto, al igual que en el caso de FENTRASEP, la Inspectoría del Trabajo comenzó a negociar con un sindicato oficialista recientemente constituido, sin confirmar que este nuevo sindicato representara a la mayoría de los trabajadores.

El Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (SUNEP-Aeropuerto) fue fundado en 1975 para representar a los empleados del Aeropuerto Internacional de Maiquetía (actualmente, Aeropuerto Internacional Simón Bolívar). Desde su fundación, SUNEP-Aeropuerto había negociado tres convenciones colectivas, y presentó su cuarto proyecto de contrato colectivo a la Inspectoría del Trabajo en agosto de 2004.⁵³⁷

En 2003, en el aeropuerto se conformó un sindicato paralelo, el Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (SUTIAAIM) afiliado a la UNT.⁵³⁸ En noviembre de 2004, SUTIAAIM presentó su primer proyecto de convención colectiva al Ministerio del Trabajo.⁵³⁹

⁵³⁷ Juzgado Superior Quinto de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, Teresa García de Cornet, Expediente No. 06-1254, 29 de enero de 2008, <http://lara.tsj.gov.ve/decisiones/2008/enero/2110-29-05-1254-.html> (consultado el 20 de junio de 2008).

⁵³⁸ El SUTIAAIM fue fundado con sólo 60 miembros, pero pronto se adjudicó la representación de la mayoría de los trabajadores aeroportuarios. “Dan visto bueno a sindicato en Aeropuerto Simón Bolívar, adscrito a la UNT”, *Venpress*, 22 de junio de 2004, <http://www.aporrea.org/actualidad/n17736.html> (consultado el 11 de mayo de 2008).

⁵³⁹ La propuesta de contrato se presentó el 12 de noviembre de 2004. Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso de la Región Capital, Renee Villasana, Expediente No. 04992, agosto de 2006, <http://aragua.tsj.gov.ve/decisiones/2006/agosto/2109-7-04992-.html> (consultado el 20 de junio de 2008).

Si bien el proyecto de convención colectiva de SUNEPAeropuerto aún se encontraba pendiente, esperando la respuesta de la Inspectoría del Trabajo,⁵⁴⁰ este organismo fijó una fecha, en mayo de 2005, para comenzar las negociaciones con SUTIAAIM, sin antes determinar si la organización contaba con la representación mayoritaria. SUNEPAeropuerto asistió a la primera reunión para la negociación de un contrato colectivo en calidad de tercero, en ejercicio del derecho establecido por la ley venezolana de manifestar desacuerdo con las negociaciones colectivas.⁵⁴¹ En la reunión, SUNEPAeropuerto declaró ser el sindicato más representativo, por lo cual le correspondía conservar el derecho de representar a los trabajadores aeroportuarios en las negociaciones de convenciones colectivas. La Inspectoría del Trabajo hizo saber que determinaría cuál era la organización más representativa en el término de 20 días; sin embargo, nunca hizo ese anuncio.⁵⁴²

En julio de 2005, un tribunal administrativo hizo lugar al pedido de SUNEPAeropuerto de dictar una medida cautelar, en la cual se establecía la suspensión de las negociaciones colectivas con SUTIAAIM hasta que la Inspectoría del Trabajo determinara qué organización representaba a la mayoría de los trabajadores, conforme lo exigen las leyes venezolanas.⁵⁴³ En lugar de determinar la representación mayoritaria, la Inspectoría del Trabajo respondió al tribunal declarando falsamente que SUNEPAeropuerto estaba en mora electoral y que, por lo tanto, no tenía derecho alguno de negociar colectivamente ni de objetar, en nombre de sus miembros, las negociaciones de convenciones colectivas con SUTIAAIM.⁵⁴⁴ En función de la declaración incorrecta de la Inspectoría, el tribunal administrativo determinó que el derecho constitucional de SUNEPAeropuerto de negociar

⁵⁴⁰ SUNEPAeropuerto inició un proceso de apelación ante la falta de respuesta, por parte de la Inspectoría, a su propuesta de negociación de convenciones colectivas. Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Luisa Estella Morales Lamuña, Expediente No. 06-1090, 9 de octubre de 2006, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1733-091006-06-1090.htm> (consultado el 20 de junio de 2008).

⁵⁴¹ Ley Orgánica del Trabajo, art. 519.

⁵⁴² Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso de la Región Capital, Expediente No. 04992.

⁵⁴³ Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital. Acción de amparo constitucional conjuntamente con medida cautelar innominada, Expediente No. 036-0404-00017, 22 de julio de 2005.

⁵⁴⁴ Inspectoría del Trabajo en el estado de Vargas, Expediente No. 036-04-04-0010, 14 de septiembre de 2005.

colectivamente ya no estaba siendo afectado de forma negativa y levantó su medida cautelar el 22 de septiembre de 2005.⁵⁴⁵

De hecho, SUNEPAeropuerto había llevado a cabo un acto eleccionario legítimo el 28 de abril de 2005, que fue reconocido por el CNE en mayo de 2005.⁵⁴⁶ SUNEPAeropuerto apeló la orden del tribunal administrativo. En agosto de 2006, el tribunal administrativo revocó su decisión y determinó que SUNEPAeropuerto efectivamente había llevado a cabo elecciones y que, por tal motivo, estaba habilitada legalmente para presentar objeciones en las negociaciones de convenciones colectivas. El tribunal ordenó a la Inspectoría del Trabajo que resolviera la cuestión original de fondo: determinar cuál de las organizaciones representaba a la mayoría de los trabajadores aeroportuarios.⁵⁴⁷

No obstante, para el momento en que el tribunal se expidió, SUTIAAIM y la Inspectoría del Trabajo habían firmado el acuerdo de convención colectiva. La Inspectoría del Trabajo rechazó la propuesta de negociación colectiva de SUNEPAeropuerto e hizo caso omiso de la orden judicial al no determinar cuál de los sindicatos era el más representativo.⁵⁴⁸

Represalias del gobierno: la industria petrolera

En reiteradas oportunidades, el gobierno venezolano ha violado los derechos laborales protegidos internacionalmente de los trabajadores de la compañía petrolera del estado, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), tomando represalias en respuesta a actividades laborales legítimas, ideología política y la defensa de la autonomía sindical.

⁵⁴⁵ Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso de la Región Capital, Expediente No. 04992.

⁵⁴⁶ Secretario General del Consejo Nacional Electoral, Memorando No. SG/06676/05, 31 de mayo de 2004.

⁵⁴⁷ Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso de la Región Capital, Expediente No. 04992.

⁵⁴⁸ La convención colectiva se firmó el 4 de julio de 2005. Juzgado Superior Quinto en lo Administrativo y Contencioso de la Región Capital, Expediente No. 06-1254; Ley Orgánica del Trabajo, art. 514. El tribunal administrativo rechazó varias apelaciones de SUNEPAeropuerto aduciendo razones de procedimiento. *Ibíd.*, y Sala Constitucional del Tribunal Supremo, Luisa Estella Morales Lamuñoc, Expediente No. 06-1090, 9 de octubre de 2006, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Octubre/1733-091006-06-1090.htm>, (consultado el 20 de junio de 2008).

El paro petrolero y los despidos masivos de 2003

La violación de los derechos laborales más flagrante que tuvo lugar en la industria petrolera fue el despido de más de 18.000 trabajadores de PDVSA después del paro petrolero de diciembre de 2002.

El paro fue el punto culminante de una lucha por el control de PDVSA. En febrero de 2002, Chávez había despedido al Presidente de PDVSA y designado a una nueva junta directiva vinculada a su gobierno. Varios gerentes de PDVSA manifestaron que los nuevos directivos de la compañía eran funcionarios políticos sin experiencia y convocaron a una huelga a principios de abril para protestar por las reiteradas intervenciones del gobierno en la dirección de PDVSA. En respuesta, Chávez anunció en un discurso transmitido en vivo por televisión que despedía a los siete principales gerentes de PDVSA y advirtió que había “dado instrucciones claras al presidente de PDVSA para que quien salga llamando a paro sea despedido inmediatamente sin diálogo”.⁵⁴⁹

El golpe fallido del 11 de abril puso fin a la huelga, pero la lucha entre el gobierno de Chávez y los empleados de PDVSA se extendió a lo largo de todo el año. A principios de diciembre de 2002, los trabajadores y gerentes de PDVSA decidieron realizar un segundo paro—esta vez convocado por líderes sindicales y empresarios como parte de un paro general—que logró paralizar casi completamente la producción y la exportación de petróleo del país.

Dado el profundo impacto que tuvo la huelga sobre la economía venezolana (solo para la industria petrolera, significó pérdidas de aproximadamente US\$ 20.000 millones⁵⁵⁰), el gobierno se vio obligado a tomar medidas para limitar los daños y garantizar la seguridad del público en general, pero dichas medidas debían estar en plena consonancia con las garantías internacionales de los derechos laborales. Por ejemplo, conforme al derecho internacional, como “una solución sustitutiva

⁵⁴⁹ “Removidos siete gerentes de PDVSA,” *El Universal*, 8 de abril de 2002

http://www.eluniversal.com/2002/04/08/pol_art_08102AA.shtml (consultado el 14 de agosto de 2008).

⁵⁵⁰ El vicepresidente José Vicente Rangel dijo a la prensa que la huelga le había costado a la industria petrolera US\$ 20.000. “Venezuela Union Leader Guilty of Treason” [Dirigente sindical venezolano, culpable de traición], *New York Times*, 15 de diciembre de 2005.

apropiada de la prohibición total, en las situaciones en que no parece justificada ... la prohibición total de la huelga”, el gobierno podría haberse reunido con los trabajadores petroleros en huelga y acordado que estos prestaran un nivel de servicio mínimo durante esta —“sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores”—con el fin de asegurar la continuidad de aquellas “actividades que son estrictamente necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o los requisitos mínimos de los servicios, mientras se mantiene la efectividad de la presión ejercida a través de la acción de huelga”.⁵⁵¹ La legislación venezolana establece explícitamente que los sindicatos y los empleadores deben ponerse de acuerdo respecto de la cantidad de trabajadores que, aun declarada la huelga, deberán continuar prestando los servicios indispensables para la “salud de la población o para la conservación y mantenimiento de maquinarias”.⁵⁵² El gobierno también podría haber denunciado en sede penal a los trabajadores sospechados de haber participado en hechos delictivos a través de actos de sabotaje.

No obstante, las autoridades no tomaron medidas de esta naturaleza durante la huelga.⁵⁵³ El 8 de diciembre, el gobierno de Chávez decretó la prohibición total de la huelga y ordenó a todos los trabajadores declarados en huelga que retomaran su trabajo.⁵⁵⁴ Once días más tarde, a solicitud de PDVSA, el Tribunal Supremo de

⁵⁵¹ “Situaciones y condiciones en que podría imponerse un servicio mínimo de funcionamiento (Derecho de huelga)”. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 607.

⁵⁵² Ley Orgánica del Trabajo, art. 498.

⁵⁵³ El gobierno finalmente inició acciones contra algunas de las personas acusadas de sabotaje durante la huelga de 2002, pero bastante tiempo después. “Ministerio Público acusó a ex-ingeniero de PDVSA por sabotaje petrolero de 2002”, comunicado de prensa del Ministerio Público, 22 de junio de 2007, <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2007/prensajunio2007.asp> (consultado el 22 de julio de 2008).

⁵⁵⁴ El Ministerio del Trabajo anunció que publicaría una resolución para poner fin a la huelga, ordenar el regreso de los trabajadores a sus tareas y autorizar a los gerentes a cancelar los salarios de los trabajadores por los días no trabajados durante la huelga. “Min-Trabajo decretó que las empresas tendrán que pagar días no laborados”, *El Nacional*, 2 de diciembre de 2002. Chávez también publicó un decreto presidencial en el que ordenaba que los trabajadores se reincorporaran a sus puestos. Decreto Presidencial No. 2.172, *Gaceta Oficial*, No. 37.587, 9 de diciembre de 2002. El 9 de diciembre de 2002, el presidente de PDVSA, Alí Rodríguez, declaró en televisión que la huelga era ilegal y ordenó a todos los trabajadores que se reincorporasen a sus puestos de trabajo, o de lo contrario serían despedidos. PDVSA, “Bitácora. Diciembre 2002-abril de 2003”, http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuhist.tpl.html&newsid_obj_id=121&newsid_temas=13 (consultado el 23 de junio de 2008). El Ministerio de Energía y Minas publicó una resolución en respaldo de las declaraciones de Rodríguez. Resolución del Ministerio de Energía y Minas, *Gaceta Oficial*, No. 5.612, 8 de diciembre de 2002.

Justicia dictó una medida cautelar que ordenaba el restablecimiento de las actividades y el acatamiento de la prohibición de la huelga establecida por el gobierno por parte de los trabajadores, así como su reincorporación a sus puestos de trabajo.⁵⁵⁵ Como los trabajadores se rehusaron a regresar a sus tareas, el gobierno decidió despedirlos en forma masiva intempestivamente.⁵⁵⁶

Estos despidos masivos constituyen una grave violación del derecho venezolano e internacional, que condenan de manera expresa el despido de trabajadores como represalia por acogerse a huelgas legítimas.⁵⁵⁷

¿Una huelga ilegítima?

El gobierno venezolano intentó justificar el despido masivo de trabajadores de PDVSA alegando que la huelga era “ilegal” y que, por lo tanto, no se aplicaba a los huelguistas la prohibición del despido como represalia. Concretamente, el gobierno sostuvo que el principal objetivo de los trabajadores era la “caída del Presidente de la República”⁵⁵⁸ y que más que una huelga laboral se trataba de un intento de “golpe petrolero”.⁵⁵⁹

Los funcionarios del gobierno sostenían que la naturaleza política de la huelga los eximía de la obligación de acatar los procedimientos establecidos en la legislación venezolana que tienen por objeto evitar que se tomen represalias por actividades

⁵⁵⁵ El 19 de diciembre de 2002, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó una medida cautelar para poner fin a la huelga de PDVSA. El tribunal confirmó el argumento planteado por PDVSA, en el sentido de que la interrupción de la actividad económica en una industria de “utilidad pública y de interés social” como consecuencia de la huelga atentaría contra los intereses colectivos de la nación. El desconocimiento por parte de los empleados de PDVSA sería considerado un desacato a la autoridad. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, José Manuel Delgado Ocando, Expediente N.o.02-3157, 19 de diciembre de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/3342-191202-02-3157%20.htm> (consultado el 11 de mayo de 2008).

⁵⁵⁶ PDVSA justificó los despidos de los trabajadores petroleros invocando como causas la conducta inmoral en el trabajo, la inasistencia injustificada, falta grave a las obligaciones que impone la relación de trabajo y abandono del trabajo. OIT, 333 informe, caso No. 2249, párr. 1129.

⁵⁵⁷ “Sanciones (Derecho de huelga)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT de 2006, párrs. 661, 663, 674; Ley Orgánica del Trabajo, art. 506.

⁵⁵⁸ OIT, 333 informe, caso No. 2249, párr. 1059.

⁵⁵⁹ “Ministra del Trabajo: En PDVSA no hubo despido masivo”, Comunicado de prensa del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2 de septiembre de 2004. http://minci.gob.ve/pagina/1/443/ministra_del_trabajoen.html (consultado el 12 de mayo de 2008).

sindicales legítimas, así como también de los requisitos establecidos para el despido de trabajadores involucrados en conflictos laborales u otro tipo de actividades sindicales.⁵⁶⁰ De acuerdo con estos requisitos, el empleador debe notificar a la Inspectoría del Trabajo a fin de solicitar la autorización correspondiente e indicar las causas de despidos de trabajadores que participan en actividades sindicales. Los trabajadores despedidos tendrán la posibilidad de comparecer ante el Inspector del Trabajo, al segundo día de la citación, para dar contestación respecto de las causas invocadas para el despido.⁵⁶¹ El gobierno insistió en que la “naturaleza exclusivamente política” de la huelga de PDVSA también justificaba el despido inmediato y masivo de los trabajadores,⁵⁶² y del mismo modo utilizó esta justificación para quedar exento de la obligación de acatar los procedimientos establecidos en la legislación venezolana para este tipo de casos.⁵⁶³ Cuando se produce un despido masivo, la Inspectoría del Trabajo debe citar al empleador para que indique las causas de los despidos. El Ministerio del Trabajo debe evaluar estas causas y, cuando corresponda “por razones de interés social”, podrá suspenderlos.⁵⁶⁴

El gobierno de Chávez omitió estos procedimientos. El Ministerio del Trabajo no llamó a los gerentes ni a los trabajadores despedidos de PDVSA, no evaluó las causas de los despidos y no suspendió el despido masivo.⁵⁶⁵ A partir del 2003 el gobierno venezolano ha denegado a la Federación Médica Venezolana (FMV) el

⁵⁶⁰ Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, *Gaceta Oficial*, No. 5.295, 25 de enero de 1999, <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/reglamentoleyorgtrabajo.pdf> (consultado el 23 de enero de 2008), art. 63.

⁵⁶¹ *Ibíd.*, art. 453.

⁵⁶² OIT, 333 informe, caso No. 2249, párr. 1107. “Es un hecho notorio, ampliamente difundido por los medios de comunicación social, [que] su conducta ha contribuido a la paralización ilegal de las actividades económicas de esta empresa, a partir del cuatro de diciembre de 2002, por no estar fundamentada en reivindicaciones o derechos laborales, antes bien es exclusivamente de naturaleza política [...] Estas conductas, así como otras en las cuales ustedes han incurrido, implican claramente faltas graves e intencionales a las obligaciones que se derivan de su relación de trabajo”.

⁵⁶³ Según la legislación venezolana, el “despido masivo” es el despido que afecta a más del 10 por ciento de los trabajadores de una empresa que tenga más de cien trabajadores. Ley Orgánica del Trabajo, art. 34.

⁵⁶⁴ *Ibíd.*

⁵⁶⁵ OIT, 333 informe, caso No. 2249, párr. 1047. “Estos despidos masivos se hicieron además de manera injustificada y sin previa calificación ante el inspector de trabajo, en violación de la legislación y de la convención colectiva vigente. Es el caso que ni el patrono cumplió con informar y solicitar la debida autorización del Ministerio del Trabajo y éste tampoco intervino para que se aplicara el imperio de la ley y así suspender los despidos, ni alegó razones de interés social para impedirlos”.

derecho de negociar un contrato colectivo por aparentes razones políticas. Según un sindicato en formación, la Unión Nacional de Trabajadores Petroleros, Petroquímicos, de los Hidrocarburos y sus Derivados (UNAPETROL), PDVSA nunca informó a la Inspectoría del Trabajo los despidos de los trabajadores que gozaban de la protección especial del fuero sindical y la Inspectoría del Trabajo nunca les permitió a los trabajadores presentar su defensa contra las causales invocadas para su despido.⁵⁶⁶

Chávez expresó claramente su apoyo por el despido masivo en la televisión nacional: “Vean ustedes la razón que ha tenido la República y PDVSA para despedir a todos los saboteadores y ya van más de 10 mil porque no podemos darnos el lujo que hayan personas como éstas en la industria”.⁵⁶⁷

Es cierto que, conforme al derecho internacional, la prohibición del despido dispuesto como represalia no comprende las huelgas de carácter netamente político. Según la OIT, estas huelgas políticas no están comprendidas dentro del ámbito de los principios de libertad sindical.⁵⁶⁸

No obstante, cuando la OIT investigó el caso de PDVSA, llegó a la conclusión de que el paro petrolero—impulsado principalmente por reclamos de orden político—también tenía por finalidad manifestar los desacuerdos existentes respecto de la política económica y la administración de la compañía petrolera del estado por parte del gobierno.⁵⁶⁹ Teniendo presente estas consideraciones, efectivamente se encuadra dentro del alcance de las actividades sindicales legítimas.⁵⁷⁰

⁵⁶⁶ OIT, 337 informe, caso No. 2249, párrafo 1047.

⁵⁶⁷ “Chávez: Pdvsa es el corazón económico de la patria y no pueden haber traidores”, *Venpress.com*, 16 de febrero de 2003. La titular del Ministerio del Trabajo llegó a negar que los despidos constituyeran un despido masivo: “En PDVSA no hubo despido masivo, lo que hubo fue un intento al margen del estado de derecho, al margen de la Constitución y de las leyes, de golpe petrolero”. Ver “Ministra del Trabajo: En PDVSA no hubo despido masivo”, Comunicado de prensa del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2 de septiembre de 2004, http://minci.gob.ve/pagina/1/443/ministra_del_trabajoen.html (consultado el 15 de febrero de 2008).

⁵⁶⁸ “Finalidad de la huelga (huelgas economicosociales, políticas, de solidaridad, etc.) (Derecho de huelga)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT de 2006, párrs. 528, 542.

⁵⁶⁹ OIT, 337 informe, caso No. 2249, párrafo 1478.

⁵⁷⁰ *Ibid.*

En consecuencia, la OIT también rechazó el alegato de que el despido masivo de los trabajadores era justificado por su carácter político y destacó que, en estos casos de actividades sindicales legítimas, las “[s]anciones en masa por acciones sindicales se prestan a abusos y destruyen las relaciones laborales”.⁵⁷¹ Asimismo, la OIT señaló que “[l]os dirigentes que organizaron el paro cívico y sus afiliados y los trabajadores que participaron en él no deberían ser víctima de represalias, es decir, detenciones o despidos salvo que se pruebe su implicación individual directa a los delitos a los que se ha referido el Gobierno (sabotaje informático, daños a la propiedad, etc.)”.⁵⁷²

¿Un servicio esencial y una crisis nacional?

Además de afirmar que la finalidad del paro petrolero era netamente política, el gobierno también intentó justificar su respuesta al paro alegando que había paralizado un servicio esencial y había amenazado con generar una crisis nacional. Sin embargo, si bien las normas internacionales permiten a los gobiernos restringir las huelgas cuando se trata de servicios esenciales y en situaciones de “crisis nacional aguda”, la OIT determinó que el paro petrolero no reunía los requisitos para justificar ninguna de estas dos excepciones.

El gobierno venezolano sostenía que el petróleo constituía un “servicio esencial” y que una huelga en este sector ponía en peligro la vida, la salud y la seguridad de la población, por lo que era necesario establecer una prohibición de la huelga, de conformidad con las normas internacionales.⁵⁷³ Sin embargo, la OIT rechazó este argumento, así como también las declaraciones del gobierno venezolano de que la huelga de PDVSA suscitaba graves peligros económicos que autorizaban a

⁵⁷¹ *Ibíd.*

⁵⁷² *Ibíd.*

⁵⁷³ La ley del trabajo venezolana autorizaba entonces al presidente a poner fin, a través de un decreto, a una huelga que “ponga en peligro inmediato la vida o la seguridad de la población o de una parte de ella”. Ley Orgánica del Trabajo, art. 504. El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela declara que la huelga se encuadra en esta norma y que pone en peligro derechos constitucionales, que son, entre otros, “el derecho a la vida, a la protección de la integridad y seguridad personales, a la protección familiar, a contar con servicios de salud, a ejercer el trabajo, a obtener un salario, a la estabilidad laboral, a recibir una educación integral, a dedicarse con libertad a la actividad económica preferida, a la propiedad privada y a contar con bienes y servicios de calidad, protegidos por la vigente Constitución”. El Ministerio del Trabajo también declaró que la huelga “afectó la prestación continua e ininterrumpida de un servicio público esencial, haciendo la paralización no sólo ilegal, sino ilícita”. 337 informe de la OIT, caso No. 2249, párrafo 1444.

considerarla una “crisis nacional aguda”. La OIT señaló que la huelga fue, en términos generales, pacífica.⁵⁷⁴ La OIT determinó que los daños económicos no eran tan graves como para poner en peligro a la población y, asimismo, subrayó que el reclamo del gobierno no era fundado, ya que nunca había declarado el estado de emergencia económica, según se prevé en la Constitución.⁵⁷⁵ (La OIT señaló específicamente en otro documento que el petróleo, así como la producción, el transporte y la distribución de combustibles no son servicios públicos esenciales “en el sentido estricto del término” que justifiquen una prohibición irrestricta del derecho de huelga).⁵⁷⁶

A manera de conclusión, la OIT señaló que “[l]a movilización de los trabajadores adoptada en ocasión de conflictos en esos servicios restringía el derecho de huelga de éstos como medio de defensa de sus intereses profesionales y económicos”.⁵⁷⁷

Un recurso adecuado

La falta de una instancia de revisión administrativa del despido masivo de PDVSA por parte del Ministerio del Trabajo dificultó enormemente la posibilidad de que los empleados de PDVSA pudieran apelar su despido en un tribunal a fin de que se les garantice un recurso adecuado y expeditivo ante los despidos que violaban su derecho fundamental de libertad sindical.

Muchos trabajadores de PDVSA presentaron apelaciones. Sin embargo, tres años más tarde, la gran mayoría de los casos (80 por ciento) no habían sido atendidos por la justicia. El gobierno reconoció que solamente 6.195 casos de despidos habían sido resueltos hasta 2005 y que la gran mayoría de los casos “resueltos” (6.048) se

⁵⁷⁴ *Ibíd.*, párr. 1478.

⁵⁷⁵ *Ibíd.*, párr. 1462.

⁵⁷⁶ “Casos en que la huelga puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias (Derecho de huelga)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 587. Sin embargo, la OIT también explicó que “lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país” y, además, señaló que “este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población”, *Ibíd.*, párr. 582.

⁵⁷⁷ OIT, 337 informe, caso No. 2249, párrafo 1462.

debieron al desistimiento de los trabajadores; la OIT señaló que los desistimientos pueden haberse debido justamente a los “retrasos excesivos”⁵⁷⁸. Los demás fueron declarados sin lugar o a favor de PDVSA. El retraso excesivo en la resolución de las apelaciones, según señala la OIT, impidió que los trabajadores pudieran ejercer sus derechos de manera efectiva.⁵⁷⁹

La protección del derecho de libertad sindical exige que los trabajadores que se consideran discriminados como consecuencia de sus actividades sindicales deben disponer de medios de reparación que sean rápidos, accesibles y totalmente imparciales.⁵⁸⁰ Las prohibiciones de actos de discriminación antisindical no son suficientes si no van acompañadas de procedimientos de apelación que aseguren su aplicación en la práctica.

Listas negras

Después del paro petrolero y de los sucesivos despidos masivos, PDVSA confeccionó una lista negra de los trabajadores petroleros despedidos, con el propósito de impedir que fueran recontratados por PDVSA o sus subsidiarias, tal como se mencionó en el capítulo 3. Esta lista negra representó otra grave violación de las prohibiciones de represalias por participar en actividades sindicales legítimas contempladas en las normas internacionales.

Si bien, en teoría, los trabajadores petroleros habían sido despedidos por abandono del trabajo, PDVSA dejó en claro que había sospechas de que habían cometido transgresiones mucho más graves—incluidos hechos delictivos, como sabotaje, intento de golpe de estado y destrucción de bienes—y, en consecuencia, no podían

⁵⁷⁸ *Ibíd.*, párrs. 1047, 1481 y 1484.

⁵⁷⁹ La OIT condenó lo ocurrido señalando que “esta situación no sólo es susceptible de menoscabar seriamente la confianza de las organizaciones sindicales y sus afiliados en la justicia, sino que también impide que éstos puedan ejercer sus derechos de manera efectiva”. *Ibíd.*, párr. 1472. Trina Zavarse, directora de derechos humanos de la ONG Gente de Petróleo, señaló a Human Rights Watch que varias apelaciones fueron desestimadas en forma colectiva en 2006, sin siquiera notificar a los trabajadores. Entrevista de Human Rights Watch con Trina Zavarse, Caracas, 15 de septiembre de 2007.

⁵⁸⁰ “Necesidad de una protección rápida y eficaz”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 820.

continuar trabajando en la industria petrolera.⁵⁸¹ Los lineamientos de contratación de PDVSA desde julio de 2007 (que, hasta donde sabemos, siguen vigentes) clasificaban a todos los aspirantes listados en la base de datos de la compañía como “autor de un hecho que se investiga: Paro petrolero” o como “No apto” para contrataciones.⁵⁸² PDVSA también ordenó a sus contratistas que no contrataran a los trabajadores despedidos.⁵⁸³

Establecer listas negras de trabajadores que participan en actividades sindicales legítimas constituye una violación grave del derecho de libertad sindical de los trabajadores. La OIT sostiene que rehusarse a reincorporar a trabajadores por haber participado en actividades sindicales “implica graves riesgos de abuso y constituye una violación de la libertad sindical”;⁵⁸⁴ que “la práctica consistente en establecer listas negras de dirigentes sindicales y sindicalistas constituye una grave amenaza para el libre ejercicio de los derechos sindicales; y que, en general, los gobiernos deberían tomar medidas enérgicas para combatir tales prácticas”.⁵⁸⁵

Amenazas contra opositores políticos

Además de los despidos y de la inclusión en listas negras de los participantes del paro petrolero de 2002, tanto el Presidente de PDVSA como el mismo Chávez dejaron en claro que los trabajadores de PDVSA debían apoyar el “Proceso

⁵⁸¹ “Luis Marín: En 2.3 dólares se ubica costo de producción de un barril de petróleo”, Noticias de la Embajada de Venezuela en Estados Unidos, <http://www.embavenez-us.org/news.english/Oilproduction.htm> (consultado el 16 de mayo de 2008). El Director de PDVSA, Luis Marín, justificó la orden de no contratar ex trabajadores o empresas que apoyaron el paro petrolero como una cuestión de supervivencia: “Como institución autónoma estamos en el pleno derecho de reservarnos cualquier posibilidad de contratación con las mismas. Todo con la finalidad de preservar los intereses de Petróleos de Venezuela”.

⁵⁸² Carta titulada “Lineamientos generales para la contratación de personal o proveedores, Criterios de verificación” enviada por Rafael Ramírez a los altos ejecutivos de PDVSA, 31 de julio de 2007. Ver también Patricia Clarembaux, “Discriminación a medias”, *Tal Cual*, 24 de septiembre de 2007.

⁵⁸³ Trina Zavarse señaló a Human Rights Watch que cientos de empleados de PDVSA habían denunciado haber sido incorporados a una lista negra que los excluía de ser contratados por subsidiarias de PDVSA, y que diversas compañías contratantes nacionales e internacionales también se rehusaban a contratar a los empleados despedidos por temor a perder sus contratos con PDVSA. Entrevista de Human Rights Watch a Trina Zavarse, 15 de septiembre de 2007.

⁵⁸⁴ “Sanciones (Derecho de huelga)”, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 803.

⁵⁸⁵ “Dirigentes y delegados sindicales (Protección contra la discriminación antisindical (Artículo 1 del Convenio No. 98)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT de 2006, párr. 803.

Bolivariano”, y las políticas laborales han demostrado responder a estas declaraciones del gobierno.⁵⁸⁶

Como se mencionó en el capítulo 2, un mes antes de la elección presidencial de diciembre de 2006, el ministro de energía y presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, se dirigió a los empleados de PDVSA en un discurso donde dijo que aquellos que no estaban dispuestos a apoyar a Chávez debían dejar la compañía.⁵⁸⁷ Ramírez se refirió a los despidos masivos que tuvieron lugar después del paro petrolero para dejar en claro que no debía restarse importancia a sus palabras, y señaló asimismo que sacaron “de esta empresa a diecinueve mil quinientos enemigos de este país” y “estamos dispuestos a seguir haciéndolo”.⁵⁸⁸ Por su parte, el presidente Chávez, en lugar de denunciar el mensaje claramente discriminatorio del ministro de energía lo apoyó públicamente y lo instó a que lo repitiera “cien veces.” Chávez agregó que los trabajadores de PDVSA estaban con este proceso político que él lidera, y que los que no “que se vayan a otro sitio, que se vayan a Miami”.⁵⁸⁹

Las normas laborales internacionales prohíben la discriminación política en la contratación de empleados pero, como ha quedado documentado en el capítulo 2, las declaraciones de Rodríguez y Chávez parecen haberse convertido en lineamientos de contratación de PDVSA contrarios al derecho internacional.

El despido de un dirigente sindical disidente

Las represalias por participar en actividades sindicales no estuvieron limitadas a los trabajadores que se acogieron al paro petrolero o que apoyaban a la oposición política. El reconocido dirigente sindical Orlando Chirino fue despedido de PDVSA en diciembre de 2007, aparentemente por sus críticas manifiestas a la postura del

⁵⁸⁶ “Chávez al ministro Ramírez: ‘Vaya y repítale a Pdvsa cien veces lo que usted ha dicho’”, *aporrea.org*, 3 de noviembre de 2006, <http://www.aporrea.org/oposicion/n86027.html> (consultado el 23 de junio de 2008); “Detalles del mensaje,” *El Universal*, November 3, 2006, http://www.eluniversal.com/2006/11/03/pol_apo_56270.shtml (accessed June 21, 2008).

⁵⁸⁷ “Rafael Ramírez Parte 1,” publicado en YouTube el 3 de noviembre de 2006, <http://youtube.com/watch?v=dmXpbT7Fhiw>, (consultado el 23 de junio de 2008); “Chávez: ‘Vaya y repítale a Pdvsa cien veces lo que usted ha dicho’”, *aporrea.org*; “Detalles del mensaje”, *El Universal*, 3 de noviembre de 2006, http://www.eluniversal.com/2006/11/03/pol_apo_56270.shtml (consultado el 21 de junio de 2008).

⁵⁸⁸ *Ibíd.*

⁵⁸⁹ *Ibíd.*

gobierno respecto de la organización sindical. Chirino—un sindicalista de trayectoria y dirigente de una de las principales federaciones de la industria petrolera, Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Petróleo (Sinutrapetrol), conocido por manifestar abiertamente sus opiniones, y miembro del comité ejecutivo de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) de línea oficialista—había criticado abiertamente las políticas y prácticas del gobierno que socavaban la autonomía sindical.

Entre otros temas, Chirino había objetado el manejo de las negociaciones de la convención colectiva entre el gobierno y la Federación Unitaria de Trabajadores de la Energía, Petróleo, Gas, Similares y sus Derivados de Venezuela (FUTEV),⁵⁹⁰ señalando que la comisión negociadora había sido designada arbitrariamente por el gobierno, y encabezó los reclamos de los trabajadores que exigían su derecho de elegir a sus propios representantes para las negociaciones.⁵⁹¹ En otra postura controvertida, Chirino instó a los trabajadores a abstenerse de participar en el referéndum de 2007 sobre la reforma constitucional, con el fin de expresar su desacuerdo con la propuesta del gobierno de formar consejos de trabajadores que, en su opinión, subordinarían el movimiento sindical al control estatal.⁵⁹² En términos más generales, si bien es un ferviente defensor de muchos de los objetivos socialistas reconocidos públicamente por Chávez, Chirino insistió en que la transformación del

⁵⁹⁰ Después del paro petrolero de 2003, las tres principales federaciones de PDVSA —la Federación de Trabajadores Petroleros, Químicos y sus Similares de Venezuela (Fedepetrol), la Federación de Trabajadores de la Industria de Hidrocarburos y sus Derivados de Venezuela (Fetrahidrocarburos) y el Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Petróleo (Sinutrapetrol)— firmaron un pacto para conformar una sola federación. Sin embargo, a pesar del pacto firmado, no se prosiguió con la unificación formal. Las federaciones presentaron, en forma conjunta, una versión preliminar de la convención colectiva en agosto de 2006, anticipándose al vencimiento del contrato que operaría en enero de 2007; sin embargo, no se consolidaron en una única organización hasta marzo de 2007, cuando se fusionaron en la FUTEV.

⁵⁹¹ Según el secretario general de Fedepetrol, José Bodas, la dirigencia de la FUTEV fue elegida por José Ramón Rivero, quien privó a los trabajadores del derecho de elegir a sus representantes. “Trabajadores exigen elecciones de la Futpv para primer trimestre de 2008”, *Nueva Prensa de Oriente* (Barcelona, Anzoátegui), 3 de enero de 2008, <http://nuevaprensa.info/content/view/5360/2/> (consultado el 15 de mayo de 2008). Fedepetrol expresó que la comisión negociadora estaba compuesta por “burócratas sindicales” y que era necesario convocar a elecciones para elegir una comisión negociadora “verdaderamente representativa de los trabajadores de base”. Kiraz Janicke, “Labor Disputes and Oil Shortage Cause Problems for Venezuela’s Oil Industry” [Los conflictos laborales y la escasez de petróleo causan problemas en la industria petrolera de Venezuela], *Venezuelanalysis.com*, 23 de julio de 2007, <http://www.venezuelanalysis.com/news/2514> (consultado el 15 de mayo de 2008).

⁵⁹² “Consenso permite avanzar en discusión de la Convención Colectiva Petrolera”, Comunicado de prensa de PDVSA, http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.en/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=4351&newsid_temas=1 (consultado el 12 de mayo de 2008).

movimiento sindical debía ser impulsada por los trabajadores y no impuesta por el gobierno.⁵⁹³

Chirino fue despedido de PDVSA sin ninguna explicación en diciembre de 2007, poco después de que fracasara el referéndum sobre la reforma constitucional.⁵⁹⁴ Chirino afirmó que, en una reunión que mantuvo con los directivos de PDVSA, se le comunicó que su despido se debía a su oposición a la reforma constitucional y a sus supuestos intentos de “generar inestabilidad en la industria durante los meses que duró la negociación del contrato petrolero, porque me opuse, junto con miles de trabajadores, a una comisión negociadora que no fue elegida por nadie, designada a dedo por el Ministerio del Trabajo y los directivos de PDVSA”.⁵⁹⁵

El despido intempestivo de Chirino aparentemente vulneró tanto normas venezolanas como internacionales. La OIT remarcó que los dirigentes sindicales debían gozar de protección adecuada contra el despido, “por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales” para asegurar que puedan desempeñar sus actividades sindicales.⁵⁹⁶ El despido de trabajadores por causa de su afiliación gremial o su participación en actividades sindicales también ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como una medida que puede obstaculizar gravemente la organización y las actividades de los sindicatos y que viola el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos

⁵⁹³ Por ejemplo, Chirino cuestionaba el papel del gobierno en la promoción de la unificación de las federaciones de la industria petrolera: “Ni Petróleos de Venezuela ni el Ministerio del Trabajo deben tomar parte en este asunto”. “Esta semana comenzarán las discusiones de la convención colectiva”, *Últimas Noticias*, 9 de abril de 2007, <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/04/09/esta-Semana-Comenzaran-Las-Discusiones.html> (consultado el 15 de abril de 2008).

⁵⁹⁴ “La factura petrolera”, *Tal Cual*, 2 de enero de 2008, <http://www.talcualdigital.com/Avances/Viewer.aspx?id=5097> (consultado el 13 de mayo de 2008).

⁵⁹⁵ “Como ‘discriminación y persecución política’, califica Orlando Chirino su despido de PDVSA”, entrevista a Chirino, *apoorrea.org*, 28 de enero de 2008, <http://www.apoorrea.org/trabajadores/n108231.html> (consultado el 14 de mayo de 2008). [“No está por demás señalar que se me acusa de generar inestabilidad en la industria durante los meses que duró la negociación del contrato petrolero, porque me opuse, junto con miles de trabajadores, a una comisión negociadora que no fue elegida nadie, designada a dedo por el Ministerio del Trabajo y los directivos de PDVSA, y porque denunciemos la pérdida de valiosas conquistas obtenidas por los trabajadores de la industria durante muchos años de lucha”].

⁵⁹⁶ “Dirigentes y delegados sindicales (Protección contra la discriminación antisindical)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT de 2006, párrs. 799, 800. La OIT también recomendó, en la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores (No. 143), que cuando se alegue que un despido tiene carácter discriminatorio, la obligación de probar que dicho acto estaba justificado recae sobre el empleador.

Humanos.⁵⁹⁷ En virtud de la legislación venezolana, como se mencionó anteriormente, estas protecciones incluyen la prohibición de despedir a los dirigentes sindicales sin justa causa y sin la aprobación previa de la Inspectoría de Trabajo local.⁵⁹⁸ Sin embargo, Chirino sostiene que no recibió una justificación legítima por su despido y no tuvo la oportunidad de presentar su defensa contra el despido ante la Inspectoría del Trabajo.⁵⁹⁹

Nuevas asociaciones de trabajadores: Riesgos para la libertad de asociación

Los derechos de los trabajadores también se han visto amenazados por la promoción de los consejos de trabajadores y cooperativas por parte del gobierno. Estas asociaciones laborales alternativas podrían llegar a complementar e incluso reforzar las iniciativas de organización. Sin embargo, como se explica a continuación, y en gran medida debido al marco legal mediante el cual el gobierno las ha fomentado, estas asociaciones también podrían afectar negativamente el derecho a la libertad de asociación al restringir y debilitar la capacidad de sindicación de los trabajadores, y al atentar contra la negociación colectiva.

Legislación propuesta sobre consejos de trabajadores

Una pieza central de los planes de Chávez para el “socialismo del siglo XXI” es la creación de diversos consejos, entre los que se incluyen los consejos de trabajadores. El gobierno propuso por primera vez los consejos de trabajadores en enero de 2007, y declaró que su finalidad era promover la autogestión en el lugar de trabajo. El entonces ministro del trabajo, José Ramón Rivero, explicó que los consejos servirían para organizar a los trabajadores que “deben participar en la planificación, control y evaluación de los procesos”.⁶⁰⁰ Según el gobierno, los

⁵⁹⁷ Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Corte IDH, párr. 166.

⁵⁹⁸ Ley Orgánica del Trabajo, art. 449.

⁵⁹⁹ “Las clínicas no quieren atender a los petroleros”, *Versión Final* (Maracaibo), 8 de febrero de 2008, <http://www.versionfinal.com.ve/wp/2008/02/08/las-clnicas-no-quieren-atender-a-los-petroleros/> (consultado el 23 de junio de 2008).

⁶⁰⁰ “Ernesto Tovar: Llamam a autoorganizarse para crear el control obrero”, *El Universal*, 17 de enero de 2007.

consejos alentarían la participación del trabajador en la toma de decisiones, la concientización del trabajador y la formación ideológica.⁶⁰¹

Chávez incluyó la propuesta de creación de consejos de trabajadores en su proyecto de reforma constitucional de 2007,⁶⁰² y el Ministerio del Trabajo también hizo circular un borrador de proyecto de ley para crear consejos de trabajadores en julio de 2007.⁶⁰³ A pesar del fracaso del referéndum constitucional de diciembre de 2007, el gobierno continúa impulsando su propuesta de creación de consejos de trabajadores en la Asamblea Nacional.⁶⁰⁴ Además, se encuentra en proceso un programa piloto, basado en el proyecto de ley, para crear consejos de trabajadores en más de mil “empresas de producción social”, si bien los detalles todavía son poco claros.⁶⁰⁵

La legislación propuesta mediante la cual se crean consejos de trabajadores, así como el programa piloto basado en la propuesta, podría vulnerar significativamente el ejercicio del derecho a la libertad sindical de los trabajadores. El proyecto de ley contempla la creación de un “comité sindical” que estaría autorizado, entre otras cosas, “[a] impedir la paralización de actividades o el cierre parcial o total de los

⁶⁰¹ El gobierno sostiene que los consejos no sustituirán la función de los sindicatos, sino que los complementarán. El Viceministro de Trabajo, Rafael Chacón, manifestó expresamente: “la figura de los consejos de trabajadores no afecta la funcionalidad de los sindicatos [...] En ninguno de los borradores, ni el que maneja el ministerio ni en la Asamblea Nacional, está contenido ese punto en el cual estos consejos reemplazarían a los sindicatos”, y que “tienen como finalidad iniciar la formación de los trabajadores”. “Consejos de trabajadores no sustituirán a sindicatos”, *Radio Nacional de Venezuela/Agencia Bolivariana de Noticias*, 14 de mayo de 2007, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=46920> (consultado el 26 de junio de 2008).

⁶⁰² Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, 16 de agosto de 2007, art. 70.

⁶⁰³ Ministerio del Trabajo, Proyecto de Ley Especial de los Consejos de Trabajadores, 11-14 de julio de 2007.

⁶⁰⁴ Según los legisladores, la Comisión de Desarrollo Social está revisando actualmente el proyecto de ley. “Iniciarán consultas de leyes laborales”, *Últimas Noticias*, 24 de enero de 2008. Las reformas propuestas a la Ley Orgánica del Trabajo también supuestamente incluyen artículos que darían jerarquía constitucional a los consejos de trabajadores y establecerían un estatuto para regir su formación. Beatriz Caripa, “Reforma de LOT llevarán a todo el país,” *Últimas Noticias*, 31 de julio de 2008.

⁶⁰⁵ *Ibíd.* Por ejemplo, si bien el gobierno elegirá diversas compañías para participar en el proyecto, no queda claro si todos los trabajadores de las compañías participantes estarán obligados a unirse a los consejos de trabajadores. “El programa Fábrica Adentro impulsará los consejos obreros”, *El Nacional*, 5 de febrero de 2008, <http://noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?p=4451367&sid=ab8ce44375b379e31ad9269b76d434ff> (consultado el 12 de mayo de 2008).

centros de trabajo con fines claramente especulativos, desestabilizadores o políticos”.⁶⁰⁶ De esta manera, se asignan a los consejos facultades disciplinarias ambiguas para sancionar lo que consideran como actividad “desestabilizadora”.⁶⁰⁷ Estas disposiciones son particularmente preocupantes en vista de los antecedentes del gobierno, que ya ha equiparado la actividad sindical legítima con la desestabilización, como ocurrió en el sector petrolero. Podría abusarse fácilmente, con la aquiescencia del gobierno, del amplio rol discrecional de los consejos de trabajadores para prevenir disturbios, paralizaciones de actividades y otras actividades potencialmente “desestabilizadoras”, con el fin de restringir las actividades sindicales legítimas, incluidas las huelgas o, incluso, las convenciones colectivas conflictivas.

Los consejos de trabajadores también podrían usarse para evadir la celebración de convenciones colectivas con sindicatos elegidos libremente. Si bien la legislación no otorga a los consejos de trabajadores la facultad de negociar colectivamente, parece autorizar muchas funciones paralelas que podrían usarse para reemplazar las negociaciones colectivas entre los empleadores y los sindicatos. La ley prevé, dentro de los consejos de trabajadores, comités responsables de cuestiones laborales básicas: salarios, seguridad social, salud y condiciones del lugar de trabajo.⁶⁰⁸ Esto generaría el riesgo de que los empleadores intenten “negociar colectivamente” al llegar a acuerdos sobre estos asuntos entre los empleadores y los comités de los consejos de trabajadores, omitiendo totalmente a los sindicatos.

Estos acuerdos directos con los consejos de trabajadores sobre cuestiones laborales específicas constituirían una violación de los derechos de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores consagrados por el derecho internacional. La OIT ha observado que las negociaciones directas con los trabajadores solo deben tener lugar en ausencia de las organizaciones sindicales.⁶⁰⁹ Además, la OIT ha

⁶⁰⁶ Ministerio del Trabajo, Proyecto de Ley Especial de los Consejos de Trabajadores, arts. 8, 11(10).

⁶⁰⁷ *Ibíd.*, art. 20.

⁶⁰⁸ *Ibíd.*, art. 11.

⁶⁰⁹ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 98 relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Colombia, 2004, párr. 2; “La negociación colectiva con representantes no sindicales (Negociación colectiva)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párrs. 944, 945. “El Artículo 4 del

agregado que “los arreglos directos concluidos entre un empleador y un grupo no sindicalizado de trabajadores ... no promueve[n] la negociación colectiva, ... que se refiere al fomento de la negociación entre los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores”.⁶¹⁰ La OIT también ha destacado que las negociaciones directas con trabajadores “no deben perjudicar ni debilitar la posición de los sindicatos, ni debilitar el impacto de las convenciones colectivas que se hayan concluido”.⁶¹¹

Si bien la legislación propuesta en Venezuela plantea graves riesgos, los consejos de trabajadores también ofrecen posibles beneficios. Por ejemplo, la OIT ha reconocido que los consejos de trabajadores pueden ser un paso preliminar importante hacia la formación de organizaciones de trabajadores y de empleadores libremente constituidas.⁶¹²

No obstante, la experiencia en América Central con las asociaciones solidarias subraya los riesgos que supone establecer organizaciones laborales alternativas, especialmente cuando no ofrecen “garantías de independencia en su composición y funcionamiento”.⁶¹³ Las asociaciones solidarias se constituyen, por lo menos en teoría, para beneficio mutuo de los trabajadores y empleadores, y dependen de los aportes financieros de los empleadores.⁶¹⁴ Esta estrecha relación con los empleadores, no obstante, limita la capacidad de las asociaciones solidarias de organizarse en defensa de los intereses de los trabajadores. Como nos enseña la historia, la afiliación a sindicatos y la cantidad de convenciones colectivas firmadas en Costa Rica sufrieron un brusco descenso tras el establecimiento de asociaciones

Convenio [98] exige el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria con las organizaciones de trabajadores con objeto de reglamentar, por medio de convenios colectivos, las condiciones de empleo” y señala “que las negociaciones directas con los trabajadores sólo deberían ser posibles en ausencia de las organizaciones sindicales”.

⁶¹⁰ “Asociaciones solidaristas o de otra índole (Protección contra los actos de injerencia)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 875.

⁶¹¹ CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 98, Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Colombia, 2002.

⁶¹² “Procedimientos electorales (Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 404.

⁶¹³ “Asociaciones solidaristas o de otra índole (Protección contra los actos de injerencia)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 878.

⁶¹⁴ *Ibid.*, párr. 869.

solidarias en la década de 1980.⁶¹⁵ Desde entonces, los empleadores han negociado habitualmente acuerdos directos con asociaciones solidarias, ignorando los procesos de negociación colectiva con las organizaciones de trabajadores existentes, y vulnerando el derecho de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores.⁶¹⁶

Cooperativas

Si bien las cooperativas presentan muchos beneficios potenciales para el desarrollo económico, también amenazan con debilitar los sindicatos que existen y con socavar el derecho de sindicación de los trabajadores. Los empleadores pueden usar en forma deliberada a las cooperativas para minimizar la cantidad de empleados directos permanentes y crear una fuerza laboral cada vez más dominada por trabajadores vulnerables, que no están amparados por las leyes nacionales de trabajo, que no extienden sus protecciones a los trabajadores de las cooperativas.

Las cooperativas son pequeños grupos de trabajadores—en Venezuela la cantidad mínima de miembros es cinco—que forman asociaciones para compartir los costos y las utilidades del negocio. Más precisamente, según la definición de la OIT, una cooperativa es “una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática”.⁶¹⁷

Los trabajadores de las cooperativas tampoco son trabajadores en relación de dependencia o asalariados. Por el contrario, se los considera “asociados”

⁶¹⁵ En Costa Rica, durante la década de 1980, las asociaciones solidaristas lograron ocupar el lugar de los sindicatos en el sector industrial y en las plantaciones de bananos, lo cual trajo aparejada una reducción considerable de las negociaciones colectivas. La afiliación a los sindicatos y la cantidad de convenciones colectivas que se firmaban disminuyeron rápidamente. Gilbert Brown Young, “Costa Rica”, en *Voces por la Libertad Sindical*, Educación Obrera de la OIT, 1998/3, No. 112, 31 sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, San Francisco, <http://www.psa.org.nz/library/other/ILO%20-%20International%20Labour%20Organisation/ILO%20-%20Voices%20for%20Freedom%20of%20Association%20-%201998.pdf> (consultado el 8 de marzo de 2008), pp. 25-28.

⁶¹⁶ OIT CEACR: Observación individual sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (No. 98) Costa Rica (ratificación: 1960), 2008.

⁶¹⁷ OIT. R193 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002, 3 de junio de 2002, art. 1(2).

autónomos, en lugar de “trabajadores” y, como tales, no están amparados por la legislación laboral de Venezuela aplicable a “trabajadores” directos, incluidas las protecciones legales en materia de sindicación y contratos colectivos.⁶¹⁸

Por lo general, la OIT ha alentado la formación de cooperativas para fomentar el desarrollo sostenible, generar empleo y mejorar el bienestar social y económico.⁶¹⁹ Sin embargo, la OIT ha hecho hincapié en que si bien las cooperativas pueden ampliar las oportunidades laborales y contribuir al desarrollo, no encuadran en la definición dada por el derecho internacional de “asociaciones de trabajadores”, que tienen por objetivo fomentar y defender los intereses de los trabajadores.⁶²⁰

Desde que Chávez asumió su cargo, las cooperativas en Venezuela han proliferado con la ayuda de programas de capacitación, apoyo logístico y créditos del gobierno.⁶²¹ La Constitución de 1999 comprometía al gobierno a “promover y proteger las cooperativas”.⁶²² Según la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Sunacoop), actualmente hay 215.000 cooperativas registradas en Venezuela, aunque se cree que solo 70.000 están activas.⁶²³ Tres cuartos de las cooperativas operan en el sector de servicios, que incluye el comercio, los servicios públicos y la construcción, mientras que menos de un cuarto se dedica a la producción directa, como la manufactura y la agricultura.⁶²⁴

⁶¹⁸ Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, *Gaceta Oficial*, No. 37.285, 18 de septiembre de 2001, <http://www.leyesvenezolanas.com/leac.htm> (consultado el 23 de enero de 2008), art. 34.

⁶¹⁹ OIT. R193 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002, art. 4.

⁶²⁰ “Distinciones basadas en la categoría profesional (Derecho de los trabajadores y de los empleadores sin ninguna distinción de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 262.

⁶²¹ El Estado promueve las cooperativas a través de la Sunacoop, que supervisa, registra y apoya las cooperativas, y a través de la Misión Vuelvan Caras (actualmente Misión Che Guevara), que ayuda a capacitar a los trabajadores para formar y ampliar las cooperativas.

⁶²² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, art. 308.

⁶²³ Sunacoop, “Cooperativas registradas en el SNC”, www.sunacoop.gob.ve (consultado el 23 de junio de 2008). Estas son cooperativas registradas, aunque se cree que menos de la mitad están activas. Algunas cooperativas tienen tan solo cinco miembros y existen solo formalmente para recibir préstamos preferenciales. Gregory Wilpert, *Changing Venezuela by Taking Power* [Cambiar a Venezuela tomando el poder] (New York City: Verso, 2006), p. 78.

⁶²⁴ Instituto Nacional de Estadística, Censo 2006, citado en “La industria socialista no impulsa la producción”, *El Universal*, 29 de enero de 2008.

Partidarios del gobierno ven a las cooperativas como parte de una estrategia de “democratización económica” y argumentan que entre sus beneficios se encuentran la mejora del bienestar del trabajador, una mayor integración de los sectores marginados en la economía formal y, a largo plazo, una distribución más justa de la riqueza.⁶²⁵ Chávez mismo ha reconocido que, no obstante, las cooperativas no han alcanzado todas estas metas, e instó al gobierno a “discutir los modelos, porque sin darse cuenta podrían estar reproduciendo el modelo [capitalista] que queremos ir desplazando”.⁶²⁶

Del mismo modo, muchos dirigentes sindicales y especialistas en temas laborales expresaron su preocupación a Human Rights Watch con respecto a que muchas compañías, incluso en el sector público, están usando las cooperativas para debilitar o incluso suplantar los sindicatos existentes al reemplazar a los empleados permanentes contratados en forma directa con trabajadores de cooperativas, con lo cual se reduce la cantidad de trabajadores que gozan de derechos sindicales y de negociación colectiva en virtud de la ley de Venezuela.⁶²⁷ Las cooperativas han sido promovidas en compañías e industrias, como las compañías petrolera y eléctrica del estado, que anteriormente tenían sindicatos fuertes y empleaban directamente a trabajadores para prestar servicios. Por ejemplo, el ministro de energía anunció que tras la huelga petrolera en PDVSA, “[las cooperativas] asumirán labores de transporte, servicios, mantenimiento, alimentación, dotación de uniformes, herramientas y trabajos menores”. PDVSA procedió a invertir fuertemente en el uso de cooperativas.⁶²⁸

⁶²⁵ Por ejemplo, el secretario de la Sunacoop, Carlos Molina, explica: “Las cooperativas son una de las herramientas que emplea el Estado para su política de inclusión [de los sectores marginados] y para lograr equidad en la distribución de recursos”. Humberto Márquez, “Nuevo cooperativismo para distribuir petrodólares”, *InterPress Service*, 27 de julio de 2006.

⁶²⁶ Elvia Gómez, “‘Si gana la oposición, los niños no tendrán futuro’, dijo Chávez”, *El Universal*, 21 de julio de 2008.

⁶²⁷ Entrevistas de Human Rights Watch con Orlando Chirino, 11 de septiembre, León Arismendi, 12 de septiembre, Froilán Barrios, 13 de septiembre de 2007, y con Marino Alvarado, 25 de enero de 2008.

⁶²⁸ “Cooperativas asumirán labores en PDVSA”, *El Universal*, 20 de abril de 2003, http://buscador.eluniversal.com/2003/04/20/eco_art_20112CC.shtml (consultado el 15 de mayo de 2008). PDVSA gastó más de 500 millones de dólares en capital de puesta en marcha, capacitación e instalaciones para las cooperativas solo en los primeros dos años de su proyecto. “Ensayos de economía solidaria,” *IPS News*, 17 de noviembre de 2005, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=31071> (consultado el 15 de mayo de 2008).

Del mismo modo, cuando el alcalde de Caracas, Juan Barreto, instó a la formación de cooperativas y les permitió competir por contratos municipales, los trabajadores de limpieza pública de Caracas, que anteriormente estaban sindicalizados, se vieron obligados a disolver su sindicato y a dividir a los trabajadores en pequeñas cooperativas.⁶²⁹

Un reemplazo a tan gran escala de trabajadores estables, contratados en forma directa, diluye la fuerza de los sindicatos existentes al disminuir la afiliación y reducir la cantidad de posibles afiliados. También vulnera los derechos de los trabajadores de las nuevas cooperativas, quienes, en muchos casos, estaban empleados anteriormente como trabajadores directos permanentes para desarrollar las mismas tareas. Si bien no se prohíbe explícitamente a estos asociados de cooperativas organizarse y negociar colectivamente en virtud de las leyes de Venezuela, estas personas no gozan de la protección de las leyes contra el despido arbitrario u otros tipos de represalias por ejercer estos derechos o el derecho a huelga. En consecuencia, las compañías pueden optar legalmente por despedir o simplemente no volver a contratar a las cooperativas si sus trabajadores ejercen su derecho a manifestarse para reclamar mejores condiciones de trabajo, incluida la formación de sindicatos o la participación en paros. Además, las cooperativas suelen ser contratadas únicamente mediante contratos a corto plazo, lo cual hace que ofrezcan poca estabilidad laboral y ninguna expectativa legal de empleo a largo plazo. Por lo tanto, son especialmente vulnerables a dichas represalias si son consideradas “problemáticas” como consecuencia de la participación en actividades sindicales o (como se ejemplificó en el capítulo 2) por adoptar posturas controvertidas en materia política.⁶³⁰

⁶²⁹ Barreto defendió las cooperativas alegando que ayudarían a generar nuevos puestos de trabajo. El efecto, sin embargo, fue reorganizar el empleo existente en lugar de crear nuevos puestos, debilitar al sindicato de trabajadores de limpieza de la vía pública existente y producir una fuerza laboral cada vez más inestable, sin la protección de las leyes de trabajo venezolanas que rigen el derecho de sindicación, de negociación colectiva y el derecho de huelga. “Barreto anunció que no dejará solo a Bernal para solucionar problema de la basura”, comunicado de prensa de la Alcaldía Mayor Metropolitana, 24 de diciembre de 2004, <http://alcaldiamayor.gob.ve/portal1/noticias/noticias.php?IdNoticia=1185> (consultado el 15 de mayo de 2008).

⁶³⁰ Coprotene, una cooperativa que fabrica uniformes escolares, perdió un contrato con el gobierno porque sus miembros habían firmado el referendo de destitución. No tuvieron ningún recurso legal para protestar contra su exclusión por motivos políticos.

Incluso si el derecho de sindicación de los trabajadores de las cooperativas estuviera explícitamente protegido por las leyes de Venezuela y las compañías no impidieran su ejercicio, el uso cada vez mayor de las cooperativas podría continuar atentando contra el derecho de sindicación de los trabajadores. Aunque también se concediera claramente a los trabajadores de las cooperativas el derecho a formar sindicatos en forma conjunta con sus pares contratados en forma directa y con trabajadores que prestan sus servicios para otras cooperativas en situación similar, los sindicatos de empleados directos existentes aún podrían verse amenazados por la reducción de la afiliación real o potencial generada por el uso de cooperativas, y los trabajadores de cooperativas probablemente aún se enfrentarían con obstáculos para sindicalizarse mucho mayores que los que encuentran los empleados permanentes contratados en forma directa.

Por lo general, cada cooperativa es pequeña—más del 80 por ciento tiene menos de 10 trabajadores—y opera en varias compañías por períodos relativamente cortos, debido a que los contratos suelen ser a corto plazo y a la falta de estabilidad laboral.⁶³¹ Esto hace que sea sumamente difícil para los trabajadores de cooperativas formar un sindicato con una masa crítica de trabajadores que pueda articular demandas significativas en relación con cualquier lugar de trabajo. A su vez, la ley venezolana exige un mínimo de 20 trabajadores para formar un sindicato de empresa y, a menos que se redujera esta cantidad, se prohibiría legalmente a la mayoría de los trabajadores de cooperativas formar ellos mismos un sindicato en el lugar de trabajo.⁶³²

En sus recomendaciones, la OIT ha señalado que el concepto de trabajador incluye también a los trabajadores independientes o autónomos y considera que “los trabajadores asociados en cooperativas deberían poder constituir las organizaciones sindicales que estimen conveniente y afiliarse a las mismas”.⁶³³ La

⁶³¹ SUNACOO, “Porcentaje de cooperativas distribuido por estratos de tipos de empresas según su tamaño por número de asociados”, 2006.

⁶³² Ley Orgánica del Trabajo, art. 417.

⁶³³ “Distinciones basadas en la categoría profesional (Derecho de los trabajadores y de los empleadores sin ninguna distinción de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas)”, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 2006, párr. 262.

OIT también deja en claro que el gobierno debe “velar porque no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación laboral ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación laboral se aplique en todas las empresas”.⁶³⁴ En Venezuela, sin embargo, los hechos sugieren que, en algunos casos, las cooperativas se usan precisamente para vulnerar los derechos de sindicación y de negociar colectivamente que tienen los trabajadores. Esto se pone especialmente de manifiesto cuando son contratadas, como en el caso de PDVSA, para desarrollar tareas que anteriormente eran llevadas a cabo por trabajadores permanentes sindicalizados, lo cual parece crear las mismas “relaciones de trabajo encubiertas” que condena la OIT.

Falta de protección judicial de la libertad sindical

El poder judicial de Venezuela no ha puesto freno a la reiterada interferencia estatal en los asuntos sindicales. Por ejemplo, como se expuso anteriormente, el Tribunal Supremo declaró procedente en el año 2000 el referéndum sobre la dirigencia sindical, pese a ser un flagrante acto de interferencia estatal en la actividad de las organizaciones sindicales, vedado tanto por el derecho internacional como por las leyes venezolanas. También omitió pronunciarse sobre la legalidad de la huelga de los trabajadores petroleros en el año 2002, y permitió que el gobierno ignorara el derecho internacional a través de la prohibición de la huelga y el despido de los trabajadores que habían participado en ella.

Sin embargo, uno de los ejemplos más flagrantes en que el Tribunal Supremo no protegió el derecho de libertad sindical de los trabajadores es la forma en que resolvió una solicitud de interpretación constitucional presentada en 2006 sobre la función del estado en las elecciones de dirigentes sindicales.

En diciembre de 2005, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTTP) presentó ante la Inspectoría del Trabajo local una nueva convención colectiva celebrada con el diario *Últimas Noticias* para que realizara los trámites de

⁶³⁴ OIT. R193 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, art. 8(b).

aprobación correspondientes. La Inspectoría rechazó el contrato sobre la base de que el sindicato no había celebrado elecciones aprobadas por el CNE.⁶³⁵ Cuatro meses después, el SNTP impugnó la constitucionalidad de la participación obligatoria del CNE en las elecciones sindicales.⁶³⁶

El SNTP le solicitó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que interpretara los poderes del CNE. El sindicato alegó que la interpretación adoptada por algunos funcionarios gubernamentales clave, según la cual es obligatorio que el CNE organice las elecciones sindicales, contradice el precepto constitucional que establece que los tratados internacionales de derechos humanos prevalecen en el orden interno, y son de aplicación “inmediata y directa” por los tribunales.⁶³⁷ Por consiguiente, según afirmó el SNTP, la prohibición internacional de la intervención estatal en elecciones sindicales debe consagrarse como una garantía constitucional.

El artículo de la Constitución que regula la función del CNE en las elecciones de dirigentes sindicales no aclara, sin embargo, si la intervención del CNE es obligatoria o debe circunscribirse a los casos en que el respectivo sindicato la solicite.⁶³⁸ Simplemente establece que el CNE tiene la facultad de “organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley”.

El gobierno, por su parte (como se ha analizado anteriormente), ha realizado interpretaciones divergentes de las atribuciones del CNE. Ante la OIT, sostuvo que los sindicatos son libres de organizar elecciones sin la intervención del CNE y que el

⁶³⁵ Se otorgaron 15 días al sindicato para efectuar nuevas elecciones y recibir el reconocimiento del CNE. Dado que el sindicato no pudo cumplir con este plazo tan breve, la Inspectoría del Trabajo rechazó el contrato. Inspectora Jefe del Trabajo en el Distrito Capital, Municipio Libertador, Débora Espinoza, 30 de enero de 2006; SNTP, “Solicitud de amparo constitucional presentado ante el Juez Contencioso Administrativo”, 11 de abril de 2006, <http://www.sntp.org.ve/mayo636.htm> (consultado el 14 de mayo de 2008).

⁶³⁶ SNTP, “Recurso de interpretación presentado por el SNTP ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) el 18 de abril de 2006, sobre la aplicación de los artículos 293 (numeral 6), 95 y 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y los artículos 3 y 8 del Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en relación con las facultades del Poder Electoral para organizar las elecciones de los sindicatos”, <http://www.sntp.org.ve/mayo635.htm> (consultado el 12 de mayo de 2008).

⁶³⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, art. 23.

⁶³⁸ *Ibíd.*, art. 293(6).

gobierno está obligado, en virtud del derecho venezolano, a respetar los tratados internacionales, entre los cuales se encuentran el Convenio No. 87 de la OIT, que prohíbe la intervención estatal en elecciones sindicales.⁶³⁹ Pese a esto, dentro de Venezuela—tal como lo demuestran el caso del SNTP y otros casos comentados en este capítulo—el Ministerio del Trabajo ha sostenido en reiteradas oportunidades que, conforme al derecho venezolano, es obligatorio que las elecciones tengan el reconocimiento del CNE a efectos de la negociación colectiva.

En lugar de resolver esta discrepancia crítica y restablecer el derecho de los trabajadores de elegir a sus representantes con plena libertad, de conformidad con sus normas sindicales internas, el Tribunal Supremo optó por evadirla. El Tribunal dictó una sentencia que declaró inadmisibile el recurso de interpretación esgrimiendo como fundamento que, en realidad, no hay ambigüedad en las normas del derecho venezolano sobre la función del CNE en las elecciones sindicales. Sin embargo, el Tribunal omitió explicar en su decisión cuál de las dos interpretaciones contradictorias de las normas—la que el gobierno presentó ante la OIT o la que aplicó en la práctica en Venezuela—era la correcta.⁶⁴⁰

Concretamente, el Tribunal entendió que no existe ninguna contradicción entre las normas venezolanas que establecen la participación del CNE en las elecciones sindicales y las normas internacionales. No obstante, omitió indicar si esto se debe a que la participación del CNE es, efectivamente, opcional, o a que la participación

⁶³⁹ OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)”, 340 informe, caso(s) No. 2411; CEACR de la OIT, Observación individual sobre el Convenio No. 87, Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 Venezuela (ratificación: 1982), 2008. La Consultoría Jurídica del Ministerio del Trabajo también ha establecido que las organizaciones sindicales son libres de organizar sus procesos electorales internos. Ministerio del Trabajo, Consultoría Jurídica, Dictamen No. 13, 30 de mayo de 2003, <http://www.mintra.gov.ve/consultoria/dictamenes/dictamen13.html> (consultado el 10 de marzo de 2008).

⁶⁴⁰ En lugar de resolver la cuestión controvertida, el Tribunal limitó su análisis a lo que debería hacer el CNE en caso de participar en elecciones sindicales. El Tribunal determinó que la intervención del CNE en estos casos está permitida “siempre que la misma no constituya *per se* una limitación” a los derechos de los trabajadores, y debe ser entendida como la “participación de un órgano especializado que [...] está llamado a coadyuvar en la celebración de las elecciones de los mismos, a los fines de asegurar la transparencia e imparcialidad que deben estar presentes en todo proceso de esta naturaleza”. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Arcadio Delgado Rosales, Expediente No. 06-0554, 19 de junio de 2006, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1226-190606-06-0554.htm> (consultado el 12 de mayo de 2008).

obligatoria es compatible con las normas internacionales, una interpretación que la OIT ha rechazado categóricamente.⁶⁴¹

Al no resolver la cuestión, el Tribunal permitió, de hecho, que los funcionarios venezolanos siguieran interpretando la función del CNE en las elecciones sindicales según su conveniencia. Como consecuencia, si bien el Ministerio del Trabajo manifestó ante la OIT que algunos sindicatos han celebrado elecciones válidas sin la participación del CNE,⁶⁴² el CNE continuó interpretando como obligatoria su función de organizar y reconocer las elecciones sindicales, una interpretación claramente violatoria del derecho internacional.⁶⁴³

Recomendaciones

Injerencia estatal en elecciones sindicales

A fin de garantizar el derecho de los trabajadores de elegir libremente a sus representantes, la Asamblea Nacional debería:

- Revisar la Ley Orgánica del Trabajo y la Ley Orgánica del Poder Electoral para garantizar que la participación del CNE en las elecciones sindicales se limite únicamente a los casos en que lo solicite la organización sindical o lo ordene un tribunal en un proceso de apelación;
- Revisar la Ley Orgánica del Trabajo de manera de permitir la reelección de los dirigentes sindicales; y

Modificar o derogar las Normas para la elección de las autoridades de las organizaciones sindicales dictadas en el año 2004, con el objeto de otorgar la facultad de reconocer y anular elecciones únicamente a un órgano judicial, con garantías suficientes de debido proceso, derecho de defensa e imparcialidad, y sólo en el caso de que los resultados de la elección sean objetados o impugnados.

⁶⁴¹ OIT, “Queja contra el Gobierno de Venezuela presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)”, 326 informe, Caso(s) No. 2067, párr. 502.

⁶⁴² CEACR de la OIT, Observación Individual sobre el Convenio No. 87, Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 Venezuela (ratificación: 1982), 2008.

⁶⁴³ Entrevista de Human Rights Watch con Aníbal Galindo, 07 de mayo de 2008.

Negociación colectiva

Para asegurar la protección del derecho de negociación colectiva, la Asamblea Nacional debería:

- Hasta que se modifiquen las leyes que ordenan la injerencia estatal en elecciones sindicales, enmendar el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo de 2006 de forma tal que las elecciones de dirigentes sindicales no constituyan un requisito previo para la negociación colectiva; y

Enmendar el Reglamento de la ley laboral a fin de proporcionar criterios claros para determinar el sindicato más representativo a los fines de la negociación de convenciones colectivas, así como garantías para los derechos de los sindicatos minoritarios en aquellos casos en que ningún sindicato represente a la mayoría de los trabajadores y la oportunidad de que los sindicatos minoritarios sean al menos los portavoces de sus miembros en los casos en que exista un sindicato mayoritario.

Además, el gobierno debería:

- Asegurarse de verificar qué sindicato representa a la mayoría de los trabajadores a través de un proceso objetivo *anterior* a la negociación colectiva, hasta tanto se establezcan criterios claros para determinar el sindicato más representativo.

Derecho de huelga

Para que las leyes venezolanas cumplan plenamente con las normas internacionales, la Asamblea Nacional debería:

- Revisar la Ley Orgánica del Trabajo para permitir las huelgas basadas en demandas relacionadas con políticas sociales y económicas del gobierno.

Además, el gobierno venezolano debería:

- Abstenerse de tomar represalias contra los trabajadores involucrados en actividades sindicales legítimas, así como de amenazar con tomar represalias en el futuro o medidas de discriminación en materia de empleo.

Consejos de trabajadores

Al analizar la legislación propuesta sobre consejos de trabajadores, la Asamblea Nacional debería:

- Enmendar la legislación de manera que las negociaciones laborales entre los empleadores y los consejos de trabajadores queden explícitamente prohibidas cuando existan sindicatos en el lugar de trabajo; y

Aclarar la atribución de los consejos de trabajadores de impedir las actividades de los trabajadores “con fines especulativos, desestabilizadores o políticos” con el claro objetivo de excluir actividades sindicales legítimas.

A fin de garantizar que las cooperativas no sean utilizadas para restringir los derechos de los trabajadores, la Asamblea Nacional debería:

- Enmendar la Ley Orgánica del Trabajo de manera de incluir a los trabajadores que aportan su mano de obra a través de las cooperativas en la definición de “trabajadores”;
 - Otorgar explícitamente a los trabajadores de las cooperativas el derecho a crear organizaciones en forma conjunta con sus pares contratados en forma directa y con trabajadores que aportan su mano de obra en otras cooperativas en situación similar, de forma tal que los trabajadores de las cooperativas gocen de las mismas protecciones y los mismos derechos que los trabajadores con contratos de trabajo tradicionales;
 - Revisar la Ley de Cooperativas a fin de limitar el uso de cooperativas únicamente a las asociaciones que brindan servicios temporales o gratuitos y operan en forma independiente y autónoma, con su propio capital y personal;
- y

Limitar el porcentaje de trabajadores de cooperativas en un mismo lugar de trabajo en la Ley de Cooperativas, de manera de garantizar que el uso de cooperativas no frustre el derecho de libertad sindical de los trabajadores.

VI. Sociedad civil

La capacidad del gobierno de Chávez de superar los graves problemas de derechos humanos que existen en Venezuela desde hace tiempo se ha visto debilitada por su postura de confrontación frente a las organizaciones de la sociedad civil. Durante la presidencia de Chávez, los defensores de derechos humanos han sido objeto de acoso judicial, acusaciones infundadas destinadas a desacreditar su trabajo, e iniciativas discriminatorias para excluirlos de foros internacionales y restringir su acceso al financiamiento internacional.

El presidente Chávez y sus partidarios han intentado justificar estas medidas argumentando que estas organizaciones de la sociedad civil, pese a su compromiso declarado con la defensa de los derechos humanos, persiguen en realidad una agenda política opositora que busca desestabilizar al país y destituir al presidente de su cargo. Para sustanciar esta acusación, han mencionado que algunos líderes de la sociedad civil han participado en actividades partidistas y algunas organizaciones no gubernamentales han recibido fondos de Estados Unidos.

Es perfectamente razonable que el gobierno investigue acusaciones creíbles sobre la participación de personas u organizaciones en actividades delictivas, siempre que las investigaciones se realicen con seriedad y con las correspondientes garantías del debido proceso. También es razonable que los gobiernos legislen sobre el financiamiento del exterior que reciben las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de promover mayor transparencia, siempre que tales reglamentaciones no interfieran en la posibilidad de las organizaciones de ejercer derechos fundamentales.

Sin embargo, las acciones de Chávez, sus partidarios en la Asamblea Nacional y otros poderes del gobierno han excedido estas formas legítimas de rendición de cuentas y reglamentación de las siguientes formas:

- Al someter a defensores de derechos humanos a investigaciones penales sobre la base de acusaciones infundadas y motivadas políticamente;

- Al buscar desacreditar y perjudicar a organizaciones de derechos humanos a través de acusaciones infundadas de complicidad en la subversión;
- Al intentar excluir a organizaciones que reciben financiamiento del exterior de los foros internacionales;
- Al promover legislación que permitiría la interferencia arbitraria del gobierno en el trabajo de las organizaciones de derechos humanos, incluida la recaudación de fondos.

Estas acciones le restan valor a cualquier declaración de compromiso o voluntad por parte del gobierno de abordar de manera efectiva los problemas de derechos humanos que afectan al país desde hace muchos años. Por ejemplo, Venezuela tiene una de las tasas más altas del continente de violencia carcelaria, con cientos de muertes por incidentes violentos evitables cada año. Sin embargo, en lugar de asumir un compromiso constructivo con las ONGs que documentan abusos y proponen reformas al sistema carcelario, las autoridades las han hostigado, intimidado y marginado de las discusiones sobre políticas públicas.

En una excepción notable, el gobierno incorporó diversos expertos de la sociedad civil en una comisión establecida para analizar y realizar propuestas para reformar las fuerzas policiales de Venezuela, que hace tiempo son acusadas de corrupción y abuso. Después de un prolongado proceso de consulta, la comisión propuso diversas reformas para reestructurar el sistema policial. Por primera vez—y en gran parte debido a la participación de defensores de derechos humanos con amplia experiencia en combatir la impunidad—el gobierno identificó y priorizó la rendición de cuentas por abusos policiales como un problema fundamental, aunque finalmente no adoptó todas las recomendaciones de la comisión.

Lamentablemente, la comisión sobre reforma policial es la excepción que confirma la regla. Con frecuencia, el gobierno ha intentado desacreditar y marginar a los defensores y las organizaciones de derechos humanos, incluidos algunos grupos con experiencia que podrían contribuir a las iniciativas gubernamentales que buscan abordar un amplio espectro de problemas de derechos humanos.

Normas internacionales sobre sociedad civil

Como parte de su deber de promover y proteger los derechos humanos, los gobiernos deben garantizar que los defensores de los derechos humanos puedan realizar sus actividades sin represalias, amenazas, intimidación, hostigamiento, discriminación u obstáculos legales innecesarios. Asimismo, tanto las Naciones Unidas como la Organización de los Estados Americanos (OEA) han reconocido la importancia del trabajo de los defensores de los derechos humanos para la protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia.

De acuerdo con la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas, los estados deben tomar todas las medidas necesarias para garantizar “la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración”.⁶⁴⁴

En su Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) resaltó la importancia de la defensa de los derechos humanos para la consolidación de la democracia. “Las defensoras y defensores de derechos humanos, desde distintos sectores de la sociedad civil y, en algunos casos, desde las instituciones estatales, brindan aportes fundamentales para la vigencia y fortalecimiento de las sociedades democráticas. De allí que el respeto de los derechos humanos en un estado democrático depende, en gran parte, de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades”.⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ Naciones Unidas, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, 8 de marzo de 1999, A.G. res. 53/144, art. 12(2).

⁶⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006. OEA /Ser. L/V/II.124, (B) 20, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Defenders/defenderschap1-4.htm#III> (consultado el 9 de mayo de 2008).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado el mismo principio. “El respeto de los derechos humanos en un estado democrático depende, en gran parte, de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar particular atención a acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de los defensores de derechos humanos”.⁶⁴⁶

Entre las acciones de los gobiernos que limitan u obstaculizan el trabajo de los defensores de derechos humanos están los procedimientos penales o las acciones legales iniciadas en su contra, o con las cuales se los amenaza, basadas en acusaciones infundadas o intimidatorias hechas por funcionarios del gobierno. La CIDH ha señalado que:

...el poder punitivo del Estado y su aparato de justicia no deben ser manipulados con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como la defensa de los derechos humanos... los procesos judiciales que inicien las autoridades estatales deben ser conducidos de manera tal que, de acuerdo con pruebas objetivas y legalmente producidas, sólo aquellas personas de quienes razonablemente se presume han cometido conductas que merecen sanción penal, sean investigadas y sometidas a procesos judiciales.⁶⁴⁷

Los gobiernos no sólo deben proteger a los defensores de derechos humanos, sino también deben garantizar que éstos puedan participar en debates públicos a través de la publicación de conclusiones y recomendaciones. Entre los derechos protegidos por la Declaración de la ONU sobre defensores de derechos humanos se encuentra el derecho

⁶⁴⁶ *Lysias Fleury v. Haití*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 7 de junio de 2003, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/fleury_se_01_ing.pdf (consultado el 16 de julio de 2008), considerando 5; *Nieto Palma v. Venezuela*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de julio de 2004, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/nieto_se_011.pdf (consultado el 16 de julio de 2008), considerando 8.

⁶⁴⁷ *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, párr. 114.

que tiene toda persona, individual colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶⁴⁸

Aunque los gobiernos no están obligados a atender las críticas o los consejos de los defensores de derechos humanos, sí están obligados a abstenerse de realizar acciones que socaven la capacidad de los defensores de ejercer este derecho. Esta obligación incluye la necesidad de abstenerse de realizar declaraciones públicas infundadas que tienen por objeto intimidar o desacreditar a los defensores.

Por último, los estados no pueden imponer limitaciones arbitrarias sobre el derecho de las organizaciones de derechos humanos de solicitar y recibir fondos para sus actividades. De acuerdo con la Declaración de la ONU:

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶⁴⁹

Según la CIDH, las organizaciones de la sociedad civil pueden recibir fondos legítimamente de ONGs extranjeras o internacionales, o de gobiernos extranjeros, para promover los derechos humanos.⁶⁵⁰

⁶⁴⁸ Declaración de la ONU sobre el derecho y el deber de los individuos, art. 8 (2).

⁶⁴⁹ *Ibíd.*, art. 13.

⁶⁵⁰ *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, IV (40).

Deterioro de las relaciones con la sociedad civil

Al principio de su presidencia, la relación de Chávez con las organizaciones de derechos humanos era bastante más favorable que tiempo después, cuando la oposición a su presidencia fue incrementando. Los defensores de derechos humanos participaron activamente en el debate sobre la nueva Constitución en 1999 y tuvieron una influencia decisiva en sus disposiciones sobre los derechos humanos. El Foro por la Vida, un conjunto de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, presentó propuestas a la Asamblea Constituyente encargada de redactar la nueva sección sobre derechos fundamentales. Tras sus recomendaciones, una gran cantidad de reformas necesarias desde hacía mucho tiempo, como la limitación de la cantidad y los tipos de derechos que podían restringirse en estados de emergencia y del uso de tribunales militares, fueron incorporadas en el texto definitivo.⁶⁵¹

En diciembre de 1999, Chávez describió inicialmente como “superficiales” y “sospechosos” los informes sobre violaciones de derechos humanos cometidas durante las inundaciones y los aludes en el estado de Vargas, pero después reconoció su gravedad y prometió tomar medidas.⁶⁵² Durante el mismo año, Chávez describió a una de las organizaciones que realizó estos informes, el Programa Venezolano de Educación (PROVEA), como “una institución a la que yo conozco, con la que incluso compartimos la defensa de los derechos humanos, ellos a favor de nuestros derechos y de nuestros familiares”.⁶⁵³

⁶⁵¹ Alrededor del 65 por ciento de las propuestas presentadas por organizaciones de derechos humanos como el Foro por la Vida, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, y PROVEA fueron aceptadas por la Asamblea Constituyente, en la que los partidarios de Chávez representaban el 95 por ciento de los miembros. Mariluz Guillén y María Pilar García-Guadilla, “Las organizaciones de derechos humanos y el proceso constituyente: alcances y limitaciones de la constitucionalización de la inclusión en Venezuela”, *Cuadernos del Cendes*, Año 23, No. 61, enero-abril de, 2006, p. 89; Gregory Wilpert, “Participatory Democracy or Government as Usual?” [¿Democracia participativa o el gobierno de siempre?], *Venezuelanalysis.com*, 15 de junio de 2005 <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/1192> (consultado el 10 de junio de 2008).

⁶⁵² Human Rights Watch, *Informe Mundial 2000*, <http://www.hrw.org/wr2k1/americas/venezuela.html>.

⁶⁵³ “Opiniones sobre PROVEA,” <http://www.derechos.org.ve/nosotros/acercade/link5.htm> (consultado el 9 de junio de 2008). PROVEA es una de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos más antiguas y más respetadas de Venezuela.

Cinco años después, Chávez acusaría a la misma organización de conspirar contra el gobierno. Tal como se explica en detalle más adelante, las relaciones del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil en general se deterioraron durante este período (1999-2004), a medida que las divisiones políticas suscitadas durante su presidencia se profundizaron y algunas organizaciones de la sociedad civil participaron abiertamente en la política. Nuevas organizaciones dedicadas a la defensa de la democracia y el estado de derecho integraron coaliciones de la oposición que contaban con una amplia base, y no sólo participaron en litigios y en actividades de incidencia política a favor de los derechos democráticos, sino que también respaldaron las protestas callejeras y las actividades de huelga cuyo objeto era forzar la renuncia del presidente.⁶⁵⁴ Algunas ONG recibieron financiamiento de instituciones de Estados Unidos, a las cuales el gobierno de Venezuela acusó de apoyar el golpe de abril de 2002, lo cual aumentó las sospechas del gobierno sobre sus verdaderas motivaciones.

El gobierno acusó públicamente tanto a instituciones como a individuos de la sociedad civil de respaldar el golpe, o de estar pagados por el “imperio”. Los ataques estaban dirigidos a grupos que defendían los canales pacíficos y constitucionales para cambiar el gobierno—en particular, el referendo revocatorio de 2004—o que simplemente ejercían su derecho de criticar las políticas de gobierno.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ Un grupo heterogéneo fundado en enero de 2001 ayudó a organizar las protestas callejeras en 2002-2003. La Coordinadora Democrática de Acción Cívica se autodefinió como “un movimiento democrático y pluralista, destinado a canalizar esfuerzos de diversos grupos e individualidades de la sociedad civil, respetando la autonomía y la independencia de cada uno, con la finalidad de defender el sistema democrático, el estado de derecho, las libertades individuales y la estabilidad institucional”. María Pilar García-Guadilla, “Politización y polarización de la sociedad civil venezolana: las dos caras frente a la democracia”, XXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas, Texas, Marzo 27-29, 2003, p. 5.

⁶⁵⁵ De acuerdo con un estudio sobre el trato brindado a ONG de derechos humanos desde 1997, la cantidad de ataques violentos, amenazas y expresiones de descrédito dirigidas a activistas de derechos humanos o a sus organizaciones (la mayoría atribuidos a funcionarios del gobierno o agentes de policía) aumentaron de un promedio de cuatro casos por año entre 1999 y 2002 a más de 10 por año entre 2003 y 2006, y hubo siete casos sólo entre enero y mayo de 2007. Varios oficiales de la policía fueron responsables de algunos de los hechos de violencia y amenazas. Dos de los seis asesinatos a defensores de derechos humanos registrados desde 1997 (cuyas víctimas eran personas que demandaban investigaciones judiciales de presuntas ejecuciones extrajudiciales de familiares cercanos) han sido atribuidos a las fuerzas policiales. Vicaría de Derechos Humanos de Caracas, *Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Venezuela* (Caracas: Arquidiócesis de Caracas, 2007), <http://www.derechos.org/ve/Informe%20sobre%20defensores%20en%20Venezuela.pdf> (consultado el 15 de junio de 2008), pp.17, 32-33.

Varios activistas pertenecientes a conocidas organizaciones de derechos humanos de Caracas han sido amenazados e intimidados. Entre ellos se encuentran Liliana Ortega, la directora y otros miembros del Comité de Familiares de las Víctimas de los sucesos ocurridos entre el 27 de febrero y los primeros días de marzo de 1989 (COFAVIC), un grupo de derechos humanos de larga data que trabaja para las víctimas de la violencia policial; Carlos Nieto, director de Una Ventana a la Libertad (un grupo para la reforma carcelaria); así como varios familiares de víctimas de asesinatos cometidos por la policía que recurrieron a los tribunales en busca de justicia.⁶⁵⁶ La CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos le ordenaron al gobierno de Venezuela que protegiera la vida y seguridad personal de varios activistas, entre ellos, Ortega.⁶⁵⁷

Dos posturas opuestas ante defensores de derechos humanos

Las ONGs de derechos humanos de Venezuela, formadas en la década de 1980 para defender a las víctimas de los abusos carcelarios y de la policía, hace ya varias décadas que se dedican a documentar, analizar y buscar soluciones para estos problemas. Lamentablemente, en vez de colaborar de manera constructiva con estos grupos, el gobierno de Chávez suele tratarlos con hostilidad y desconfianza y, en algunos casos, ha intentado activamente desacreditarlos y marginarlos.

Sin embargo, en una oportunidad excepcional, el gobierno colaboró activamente con organizaciones de la sociedad civil para diseñar una profunda reforma de la policía, con lo cual demostró que incluso en medio de la polarización política, dicha colaboración era posible e incluso productiva.

Persecución a los defensores de la reforma carcelaria

Los costos de marginar a los defensores de derechos humanos pueden verse claramente en el caso de la reforma carcelaria. Las autoridades han hostigado e

⁶⁵⁶ COFAVIC se creó con el fin de obtener justicia para las víctimas de “desapariciones” y asesinatos ocurridos durante las protestas de 1989 en Caracas, conocidas como el “Caracazo”.

⁶⁵⁷ *Asunto Liliana Ortega y otras respecto Venezuela*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de junio de 2005, <http://www.corteidh.or.cr/medidas.cfm> (consultado el 15 de junio de 2008). La Corte dictó seis resoluciones de este tipo durante un período de dos años y medio entre noviembre de 2002 y junio de 2005.

intimidado a las organizaciones de la sociedad civil que hablaron públicamente sobre las condiciones carcelarias, en lugar de aprovechar su compromiso y experiencia para encontrar soluciones a las deficiencias sistemáticas de las cárceles venezolanas.

Tras nueve años en la presidencia, Chávez no ha abordado la crisis crónica de las cárceles de Venezuela, que continúan siendo algunas de las más violentas del continente después de décadas de negligencia por parte de sucesivos gobiernos. La violencia entre los reclusos se desata sin ningún tipo de contención, causando cientos de muertes cada año.⁶⁵⁸ Los reclusos son quienes efectivamente controlan las cárceles, doblegando al escaso número de guardias de seguridad.⁶⁵⁹ El sistema no proporciona los niveles mínimos de higiene, atención médica y orden interno. El propio Chávez ha descrito las condiciones como “infernales”.⁶⁶⁰

El Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), una organización no gubernamental cuya misión establecida es “promover y vigilar que los Derechos Humanos de las

⁶⁵⁸ El gobierno no publica estadísticas sobre las muertes violentas en las cárceles, pero las cifras recogidas por el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), una organización no gubernamental, muestran la gravedad del problema. De acuerdo con el OVP, la cantidad de muertes en las cárceles ha llegado a un promedio de más de 300 por año en la última década, y las cifras correspondientes a las muertes violentas y lesiones en las cárceles durante 2007 ascendieron a 498 y 1,023 respectivamente. El gobierno no ha negado ni cuestionado estos datos. Observatorio Venezolano de Prisiones, *Informe Situación Carcelaria en Venezuela, Año 2007*, http://www.ovprisiones.org/pdf/2007_Informe_Situación_Carcelaria_Venezuela.pdf (consultado el 10 de mayo de 2008). El OVP también ha denunciado que 120 presos murieron en circunstancias violentas y 130 fueron heridos durante los primeros tres meses de 2008. “15 muertos y 30 heridos en cárceles del país este año”, *Ultimas Noticias*, 17 de enero de 2008; María Alejandra Monagas, “Han matado a 120 reclusos en lo que va de este año”, *Ultimas Noticias*, 27 de marzo de 2008.

⁶⁵⁹ Según el OVP, a menudo, un sólo guardia controla a cien reclusos. Por ejemplo, que hubiera sólo cinco guardias para vigilar a más de 700 prisioneros en la Cárcel de Yare I llevó a la Corte Interamericana a dictar medidas de protección para salvaguardar los derechos de los reclusos de ese lugar. *Asunto del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II respecto Venezuela*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de noviembre de 2007. El diputado Wilmer Iglesias, Presidente de la Subcomisión de Política Interior de la Asamblea Nacional, reconoció que “la experiencia que hemos tenido durante las visitas a las cárceles nos indican que el Estado ha perdido el control del funcionamiento interno de estas y que es necesario buscar soluciones rápidas” (traducción por Human Rights Watch). “Venezuela Moves to Humanize Prison System Amidst Hunger Strikes” [Venezuela actúa para humanizar el sistema carcelario en medio de las huelgas de hambre], *Venezuelanalysis.com*, 11 de marzo de 2008, <http://www.venezuelanalysis.com/news/3260> (consultado el 7 de mayo de 2008).

⁶⁶⁰ Chávez reconoció: “Hay que humanizar las cárceles, ya. No podemos seguir con esos pendientes, hay materias que tenemos pendientes y en las que estamos raspaos, esa es una, la lucha contra la delincuencia, la humanización de las cárceles. Las cárceles no pueden seguir siendo como un infierno”. “Chávez se reprobó en problemas que más aquejan al venezolano”, *El Universal*, 28 de enero de 2008.

personas privadas de su libertad sean garantizados por el Estado”, ha contribuido significativamente a sacar el problema a la luz. El OVP publica informes anuales sobre las condiciones de las cárceles y recoge estadísticas sobre las muertes y lesiones violentas en las cárceles a través de una amplia red de contactos dentro del sistema carcelario.⁶⁶¹ La información oficial a disposición del público sobre la población carcelaria de Venezuela es escasa. La prensa nacional, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales parecen depender del OVP para informarse sobre la situación carcelaria, salvo en el caso de las estadísticas más básicas.⁶⁶² El director del OVP, Humberto Prado, es un consabido crítico de la política carcelaria del gobierno y se presenta regularmente ante la Corte Interamericana y la CIDH para declarar sobre las condiciones en las prisiones.⁶⁶³

En marzo de 2008 comenzaron distintas huelgas de hambre en 15 cárceles, en las cuales participaron miles de presos de todo el país. Los reclusos en huelga querían ejercer presión para lograr la revocación de las reformas al código penal introducidas en 2005, las cuales excluyen a las personas condenadas por delitos violentos de beneficios en la implementación de las penas, como trabajo fuera de la cárcel, períodos de libertad vigilada y libertad condicional.⁶⁶⁴

⁶⁶¹ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Humberto Prado, director del OVP, Caracas, 8 de mayo de 2008.

⁶⁶² El Ministerio del Interior y Justicia proporciona estadísticas generales sobre la magnitud de la población carcelaria, aunque esas estadísticas no son fáciles de conseguir ni se publican regularmente. Por ejemplo, no se pueden encontrar datos oficiales en Internet sobre la población carcelaria, sobre el porcentaje de presos que esperan ser juzgados, sobre la sobrepoblación ni sobre las muertes en prisión. Carlos Nieto, director de la ONG Una Ventana a la Libertad, y Humberto Prado confirmaron que el gobierno no publica estadísticas oficiales sobre las condiciones carcelarias. Entrevista de Human Rights Watch con Carlos Nieto, Caracas, 18 de septiembre de 2007, y entrevista telefónica con Humberto Prado, 8 de mayo de 2008. La CIDH parece basarse en las estadísticas suministradas por el OVP.

⁶⁶³ La Corte Interamericana ordenó al gobierno adoptar medidas especiales para proteger la vida de los reclusos en tres prisiones: las cárceles Yare I y II (Centro Penitenciario Región Capital), la cárcel Uribana (Centro Penitenciario de la Región Occidental) y la cárcel La Pica (Internado Judicial de Monagas). Prado proporcionó información a la CIDH sobre cada uno de estos casos. *Asunto del Internado Judicial de Monagas ("La Pica") respecto Venezuela*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de enero de 2006; *Asunto del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II respecto Venezuela*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de octubre de 2007; *Asunto Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental: Cárcel de Uribana respecto Venezuela*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2 de febrero de 2007.

⁶⁶⁴ Los presos protestaron por las reformas de los artículos 458, 459 y 460 del Código Penal, que les negaba a las personas condenadas por robo armado, agresiones u otros delitos que involucraban violencia la posibilidad de trabajar fuera de la prisión, de obtener libertad condicional y períodos de libertad vigilada. La huelga finalizó en abril cuando el Tribunal Supremo de Justicia dictó una medida cautelar para suspender la aplicación de los artículos y admitir el caso. Al momento de la elaboración del presente documento, el Tribunal Supremo de Justicia no había dictado una resolución definitiva sobre el caso.

El gobierno atribuyó directamente a las ONG que trabajan con reclusos la responsabilidad por las protestas. Por ejemplo, el ministro del interior y justicia, Ramón Rodríguez Chacín, insinuó que diversos defensores de derechos humanos no identificados que recibieron órdenes de Estados Unidos habían incitado la huelga: “Casualmente mientras ellos están allá (EE. UU.), acá surge una huelga de los presos por solicitar la desaplicación de un artículo del Código Orgánico Procesal Penal”.⁶⁶⁵ Chacín denominó a las organizaciones que trabajan en las cárceles “organizaciones humanitarias con fines políticos”, y agregó que tenían una “dudosa solvencia moral” y “viven de los problemas carcelarios”.⁶⁶⁶

En abril de 2008, una nota de prensa indicaba que miembros del OVP estaban siendo investigados por el Ministerio del Interior y Justicia por traición e incitación a la rebelión. El día posterior a la aparición de las acusaciones en los medios, el propio Prado se presentó ante la Fiscalía y le solicitó una investigación imparcial del asunto, y mostró su disposición para cooperar a fin de limpiar el nombre de la organización.⁶⁶⁷ Al momento de la elaboración del presente documento, no se habían presentado cargos.

Ley de Reforma Parcial del Código Penal, *Gaceta Oficial*, No. 5.768, 13 de abril de 2005; “Existe una total radicalización de los presos en cuanto al cumplimiento de sus demandas”, PROVEA, Boletín 196, 28 de febrero-14 de marzo de 2008, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2008/coyuntura_196.html#20 (consultado el 30 de abril de 2008); “TSJ suspende prohibición de beneficios a delitos más graves”, *Últimas Noticias*, 22 de abril de 2008; “Venezuela: presos en huelga de hambre”, *BBC Mundo*, 21 de abril de 2008, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7359000/7359901.stm (consultado el 30 de abril de 2008); “Prisoner Rights Restored After Venezuelan Supreme Court Decision” [Resolución del Tribunal Supremo de Justicia restablece derechos de prisioneros], *Venezuelanalysis.com*, 23 de abril de 2008, <http://www.venezuelanalysis.com/news/3379> (consultado el 16 de mayo de 2008).

⁶⁶⁵ “Garantizan fin de crisis carcelaria”, *El Tiempo*, 13 de marzo de 2008, <http://www.eltiempo.com.ve/noticias/default.asp?id=143236> (consultado el 4 de mayo de 2008).

⁶⁶⁶ “Individualidades venezolanas de derechos humanos reciben dirección en USA”, comunicado de prensa del Ministerio del Interior y Justicia, 12 de marzo de 2008, <http://www.mpprij.gob.ve/spip.php?article43988> (consultado el 4 de mayo de 2008). Del mismo modo, el diputado Antonio Barazarte acusó a Prado de liderar las huelgas carcelarias en todo el país. Maritza Villaroel, “TSJ usurpa funciones a la AN al tomar atribuciones de legislar”, comunicado de prensa de la Asamblea Nacional, 12 de marzo de 2008, http://www.asambleanacional.gov.ve/publico/noticias/det_noticias.php?co=1272 (consultado el 4 de mayo de 2008).

⁶⁶⁷ La supuesta investigación fue analizada en una columna de Luis Felipe Colina en el periódico *La Razón*. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Humberto Prado, 8 de mayo de 2008; “Derechos humanos a juicio”, *Tal Cual*, 29 de abril de 2008; “El Observatorio Venezolano de Prisiones colaborará con la investigación en su contra por los supuestos delitos de traición a la patria e incitación a la rebelión”, *El Carabobeno*, 28 de abril de 2008, http://www.el-carabobeno.com/p_pag_not.aspx?art=a290408e01&id=t290408-e01 (consultado el 8 de mayo de 2008); “Observatorio de

En varias ocasiones anteriores, funcionarios del gobierno y legisladores oficialistas acusaron a Prado públicamente de comenzar las revueltas en las cárceles para debilitar al gobierno. En enero de 2006, el entonces ministro del interior y justicia, Jesse Chacón, llamó a Prado “vocero político” con acusaciones “falsas” para “desestabilizar el país”.⁶⁶⁸ El presidente de la Subcomisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional dijo que Prado promovió “la guarimba carcelaria”. “Todos sabemos quién es él, anda de cárcel en cárcel estimulando problemas”, agregó.⁶⁶⁹ En septiembre de 2007, el diputado Freddy Rojas anunció en la televisión pública que “cada vez que Humberto Prado sale en televisión declarando sobre la situación penitenciaria, comienzan a presentarse motines en los penales... No descarto que se trate de un plan desestabilizador”.⁶⁷⁰

Con frecuencia, quienes critican el récord del gobierno de Chávez sobre las cárceles son hostigados. Por ejemplo, apenas días después de que Prado informase a la CIDH sobre la situación carcelaria en Venezuela en noviembre de 2005, el Ministro Chacón cuestionó públicamente su integridad moral y sus intenciones.⁶⁷¹ Del mismo modo, después de declarar ante la CIDH en 2006, el director general de custodia y rehabilitación del recluso, Erling Rojas, dijo que las declaraciones de Prado sobre las condiciones carcelarias “van dirigidas a desestabilizar al país cuando estamos en

Prisiones pide a Fiscalía investigue supuestas acusaciones en su contra”, comunicado de prensa del OVP, 28 de abril de 2008, <http://www.ovprisiones.org/> (consultado el 5 de mayo de 2008).

⁶⁶⁸ “Foro por la Vida rechaza las reacciones de las autoridades públicas ante la solicitud de medidas de protección hecha por defensores de derechos humanos a la CORTE IDH”, PROVEA, Boletín Informativo 167, 6-23 de febrero de 2006, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2006/coyuntura_167.htm (consultado el 4 de mayo de 2008); “Ataques a defensores de derechos humanos”, COFAVIC, http://www.cofavic.org.ve/index.php?id=13&id_ent=1&casos=12 (consultado el 8 de mayo de 2008).

⁶⁶⁹ “Diputado de la Asamblea Nacional señala a Humberto Prado como promotor de la ‘Guarimba carcelaria’”, PROVEA, Boletín Informativo 173, 12 de julio-1 de agosto de 2006, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2006/coyuntura_173.htm#04 (consultado el 6 de mayo de 2008).

⁶⁷⁰ “Solicitan investigación por muerte de menores en La Planta”, comunicado de prensa de la Asamblea Nacional, 11 de septiembre de 2007, http://www.asambleanacional.gov.ve/publico/noticias/det_noticias.php?co=462 (consultado el 6 de mayo de 2008).

⁶⁷¹ De acuerdo con los informes de prensa, Chacón dijo: “Si él (Humberto Prado) pretende que le dé dinero para que no hable mal del sistema penitenciario venezolano está muy equivocado y que siga hablando”. “Ministro Chacón: Dos expedientes por violación de derechos humanos tiene Humberto Prado”, *Agencia Bolivariana de Noticias (ABN)*, 1 de noviembre de 2005.

puertas de un año electoral”.⁶⁷² Prado denunció haber recibido amenazas telefónicas en mayo de 2007 después de describir las terribles condiciones en la cárcel de Barinas para el periódico *El Mundo*.⁶⁷³

Humberto Prado no es el único defensor de derechos humanos que analiza las condiciones carcelarias que ha sufrido represalias por su trabajo. En 2004, la Corte Interamericana ordenó al gobierno tomar medidas para proteger a Carlos Nieto, director de Una Ventana a la Libertad. La Corte actuó al recibir informes que Nieto había recibido una visita en su casa de agentes del gobierno quienes hicieran amenazas veladas contra su sobrino de nueve meses, y que sus vecinos habían recibido folletos con amenazas de muerte en contra de Nieto.⁶⁷⁴

La desconfianza del gobierno en los defensores de derechos humanos y su negativa a tratarlos como interlocutores válidos acarrearán consecuencias prácticas directas que limitan la efectividad de estas organizaciones. Funcionarios han ignorado sus pedidos para visitar las cárceles, y en consecuencia, impiden la observación independiente de las condiciones carcelarias.⁶⁷⁵ Los observadores del OVP debieron visitar las cárceles en compañía de los familiares de los reclusos.⁶⁷⁶

El gobierno también ha impedido que las organizaciones que trabajan sobre estos temas participen en los foros sobre el sistema carcelario patrocinados por el gobierno. De acuerdo con el gobierno, todavía siguen en proceso dos investigaciones contra Prado por violaciones de los derechos humanos cometidas

⁶⁷² “Foro por la vida rechaza las reacciones de las autoridades públicas ante la solicitud de medidas de protección hecha por defensores de derechos humanos a la Corte IDH”, comunicado de prensa de Foro por la Vida, 3 de febrero de 2006, <http://www.analitica.com/va/sociedad/documentos/2558888.asp> (consultado el 6 de mayo de 2008).

⁶⁷³ Prado presentó una solicitud para obtener medidas cautelares ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de mayo de 2007. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual* 2007, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22, rev. 1, 29 de diciembre de 2007, Capítulo IV, párr. 234.

⁶⁷⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Carlos Nieto Palma, Caracas, 18 de septiembre de 2007; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de Carlos Nieto et. Al. V. Venezuela, Medidas Cautelares, 9 de julio de 2004, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/nieto_se_o11.pdf (consultado el 13 de abril de 2008).

⁶⁷⁵ Tanto el OVP como Una Ventana a la Libertad manifestaron que no pudieron obtener permiso del ministro del interior para ingresar en las cárceles, a pesar de sus reiteradas solicitudes por escrito. Entrevista de Human Rights Watch con Carlos Nieto, 18 de septiembre de 2007, y entrevista telefónica con Humberto Prado, 8 de mayo de 2008.

⁶⁷⁶ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Humberto Prado, 8 de mayo de 2008.

durante su mandato como director de la cárcel de Yare I (1996-1997). Sobre esta base, el gobierno le impidió a Prado participar en las discusiones del gobierno sobre su plan de “humanización” en 2005.⁶⁷⁷ Prado señaló que él no estaba enterado de ninguna investigación en su contra y que las acusaciones eran infundadas.⁶⁷⁸ En forma más general, Prado afirmó que el OVP estaba ansioso por participar en las discusiones del gobierno sobre la política carcelaria, pero que éste jamás había invitado a ninguna ONG.⁶⁷⁹

La hostilidad del gobierno también tiene importantes consecuencias para las políticas públicas en juego. Al minimizar públicamente el trabajo realizado por las organizaciones que trabajan en las cárceles, los funcionarios estatales intentan desacreditar las denuncias y las pruebas presentadas. Al poner el foco en las presuntas intenciones “desestabilizadoras” de estas organizaciones, se ha permitido que el gobierno reste importancia a la crisis institucional en el sistema carcelario.

Aunque el gobierno ha anunciado un “plan de humanización” para mejorar la infraestructura carcelaria a través de la construcción de 15 nuevas cárceles entre 2006 y 2012, y la ampliación de las actividades recreativas y laborales de los presos, hasta ahora se han visto muy pocos avances concretos.⁶⁸⁰ Si bien el OVP ha elogiado la intención del proyecto del gobierno, también lo ha exhortado a tomar más medidas—a menudo, basándose en las recomendaciones de la Corte Interamericana—, tales como aumentos en la cantidad y la capacitación de los guardias de seguridad, la separación de los reclusos que esperan la sentencia de quienes ya fueron condenados, controles efectivos para impedir el ingreso de

⁶⁷⁷ “Ministro Chacón: dos expedientes por violación de derechos humanos tiene Humberto Prado”, *Agencia Bolivariana de Noticias (ABN)*, 1 de noviembre de 2005. El Ministro Chacón declaró que las investigaciones estaban en proceso, Expedientes No. 2795-97 y 2764-97.

⁶⁷⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Humberto Prado, 8 de mayo de 2008.

⁶⁷⁹ *Ibíd.*

⁶⁸⁰ Los planes incluyen proyectos de construcción de nuevas “comunidades penitenciarias” en las que los reclusos serían clasificados y se les proporcionaría alimentos y atención de la salud adecuados, y oportunidades de trabajo y recreación. Una cárcel “modelo” para 818 reclusos se inauguró en Coro, en el Estado de Falcón, en julio de 2008 y el gobierno también anunció que en septiembre de 2008 se inaugurará una nueva cárcel en Rodeo. Georgely Morín, “Presos sin derechos”, *Tal Cual*, 14 de julio de 2008; “Cárcel El Rodeo III será estrenada en septiembre”, *Últimas Noticias*, 8 de mayo de 2008.

armas, la contratación de administradores de cárceles profesionales y una mayor aplicación de la libertad condicional.⁶⁸¹ Estas propuestas han sido ignoradas en su mayoría.⁶⁸²

Si bien los funcionarios del gobierno han intentado con frecuencia desacreditar a Prado y al OVP, Human Rights Watch no está al tanto de que las autoridades hayan demostrado que los datos publicados por la organización sean falsos o engañosos.

Interactuar mejor con los grupos de la sociedad civil podría ayudar al gobierno a superar la situación crítica que atraviesan las cárceles de Venezuela. Al reconocer que los objetivos a largo plazo de los defensores de la reforma carcelaria—construir un sistema carcelario más humano donde se respeten los derechos básicos—son acordes con los del gobierno, las autoridades podrían estimular debates productivos sobre cómo superar las condiciones inhumanas que han persistido durante décadas en las cárceles de Venezuela. No obstante, ese diálogo constructivo seguirá resultando difícil mientras los funcionarios del gobierno continúen denunciando y socavando públicamente la credibilidad de los defensores de los derechos de los presos.

Un enfoque alternativo: La reforma de la policía

En contraste con el hostigamiento de los defensores de la reforma carcelaria y de otros activistas de derechos humanos por parte del gobierno, la experiencia reciente sobre la reforma policial brinda un modelo positivo sobre cómo el gobierno puede colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para abordar cuestiones apremiantes. Frente a una escalada de delitos violentos y una fuerza policial mayormente desacreditada, en vez de atacar y cuestionar a los grupos de derechos humanos con experiencia en cuestiones de seguridad pública, el gobierno ha

⁶⁸¹ OVP, “Plan para la disminución de la violencia carcelaria”, <http://www.ovprisiones.org/pdf/plandisminucionviolencia.pdf> (consultado el 5 de mayo de 2008).

⁶⁸² Recientemente, el gobierno ha implementado algunas de las sugerencias del OVP sin convocar su participación. Por ejemplo, el gobierno acaba de establecer comités de derechos humanos para las cárceles, y convocó a mesas redondas interinstitucionales para analizar la política carcelaria y definir soluciones regionales al problema de las condiciones carcelarias. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Humberto Prado, 8 de mayo de 2008.

aprovechado sus conocimientos para formular y sancionar leyes que buscan reformar la policía e incrementar la rendición de cuentas en esta institución. Si bien la posterior efectividad de estas reformas dependerá de la voluntad y capacidad del gobierno de implementarlas seriamente, la experiencia resalta las posibilidades que ofrece la colaboración productiva entre el gobierno y la sociedad civil. En lugar de polemizar con las ONGs especializadas y de ignorar sus críticas, el gobierno ha tomado importantes medidas para abordar una cuestión crítica de derechos humanos con su ayuda.

Venezuela ha exhibido durante mucho tiempo altos índices de delitos comunes y violencia. Sin embargo, la situación de la seguridad se ha deteriorado desde que Chávez asumió su cargo. El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) registró más de 13,000 homicidios en un país con 27 millones de habitantes en 2007, cifra que supera los poco menos de 6,000 homicidios registrados en 1999.⁶⁸³ Los ciudadanos piensan que el problema más serio que enfrenta el país son los delitos violentos.⁶⁸⁴ No sólo los intentos de las autoridades para reducir los niveles delictivos no han tenido éxito, sino que la misma policía ha cometido abusos generalizados.

La policía ha sido acusada de miles de violaciones del derecho a la vida y la integridad personal en los últimos años, y la impunidad ha permitido que los abusos policiales continúen. De acuerdo con el fiscal general de la república, entre 2000 y 2007, 6,300 oficiales de la policía fueron investigados por presuntas violaciones de los derechos humanos, en tanto las autoridades han presentado cargos contra

⁶⁸³ “Deadly massage” [Masaje mortal], *The Economist*, 17 de julio de 2008; Mirelis Morales Tovar, “Venezuela es el Segundo país con la tasa de homicidios más alta”, *El Universal*, 18 de julio de 2008, http://politica.eluniversal.com/2008/07/18/sucgc_art_venezuela-es-el-segu_951296.shtml (consultado el 18 de julio de 2008). Las cifras no incluyen las muertes por determinar, las muertes en prisión ni las muertes por resistencia a la autoridad. PROVEA, “Derecho a la seguridad ciudadana”, *Informe 2006*, octubre 2006-septiembre de 2007, http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/2006_07/pdf/17seguridadCIUDADANA.pdf (consultado el 4 de mayo de 2008), p. 335.

⁶⁸⁴ De acuerdo con Datanálisis, el 48 por ciento de los venezolanos creen que los delitos son el principal problema que afecta sus vidas, seguido por el desempleo (23 por ciento). Datanálisis, encuesta de opinión pública, 28 de septiembre-10 de octubre de 2007, citada en Eugenio Martínez, “Problemas del Venezolano sin respuesta en la reforma”, *El Universal*, 6 de noviembre de 2007, http://politica.eluniversal.com/2007/11/06/pol_art_problemas-del-venez_580848.shtml (consultado el 4 de mayo de 2008).

1,500.⁶⁸⁵ Sin embargo, en febrero de 2007, sólo 204, o apenas el 13 por ciento de los oficiales imputados, habían sido condenados.⁶⁸⁶

A pesar de la gravedad de la situación revelada por estas cifras oficiales, el gobierno ha culpado a los medios y a las organizaciones de la sociedad civil de exagerar los índices de delito e impunidad. La oficina de prensa de la policía de investigación, habitualmente responsable de las estadísticas sobre delitos, se cerró en 2003 con el pretexto de que la oposición manipulaba las estadísticas para obtener rédito político.⁶⁸⁷ Tal como observó el ex Fiscal General Isaías Rodríguez en una conferencia de prensa, al hablar sobre las organizaciones de derechos humanos:

Conscientes estamos de que la impunidad quiere manipularse como tema sensible, nacional e internacionalmente, para articularlo a la inseguridad y con ayuda mediática sembrar una estela de zozobra que afecte la gobernabilidad, la paz pública y la estabilidad política y social del país.⁶⁸⁸

A pesar de la negación, el gobierno ha reconocido la importancia de una reforma policial para lograr un control efectivo de los delitos. En particular, se ha responsabilizado a la extrema descentralización de la policía por los altos niveles de abuso y el desempeño dispar de los departamentos de policía.⁶⁸⁹ En este sentido, la

⁶⁸⁵ Solo en 2007, 256 oficiales de la policía fueron acusados de participar en homicidios. Eligio Rojas, “256 policías acusados por crímenes en 2007”, *Últimas Noticias*, 11 de enero de 2008.

⁶⁸⁶ *Informe Anual del Fiscal General de la República*, 2006, presentado ante la Asamblea Nacional el 9 de agosto de 2007, p. 11.

⁶⁸⁷ Sandra Guerrero, “Los ajustes de cuenta no son homicidios”, *El Nacional*, 8 de mayo de 2007.

⁶⁸⁸ “La corrupción no se resuelve reformando leyes sino voluntades”, *Agencia Bolivariana de Noticias*, 9 de agosto de 2007, <http://www.aporrea.org/contraloria/n99292.html> (consultado el 5 de mayo de 2008).

⁶⁸⁹ Durante la década de 1990, las iniciativas del gobierno para combatir el delito se concentraron en la descentralización y la expansión de la policía. En virtud de la Ley de Descentralización de 1989 se crearon más de 100 fuerzas policiales municipales, que se agregaron a las fuerzas policiales estatales, la Guardia Nacional, la Policía Criminal y de Investigación, y la Policía Metropolitana. Si bien se crearon numerosas fuerzas policiales, no se les exigió que adoptaran estándares, reglas de carrera ni códigos de conducta comunes, y los gobernadores permanecieron en control de la policía de seguridad. El ex Ministro del Interior y Justicia Chacón expresó abiertamente su descontento por el absoluto dominio de los gobernadores respecto del accionar de la policía. Chacón insistió en que la forma de transformar a la policía era “quitarle a los gobernadores y alcaldes la posibilidad de tener sus grupos paramilitares, que los utilizan para beneficios personales y no precisamente

Constitución de 1999 incluyó una disposición transitoria que comprometía a la Asamblea Nacional a crear una policía civil nacional.⁶⁹⁰ En 2001, los legisladores redactaron la primera versión de la Ley del Cuerpo de Policía Nacional, pero la ley se quedó en los debates legislativos.⁶⁹¹

La idea de retomar la reforma policial integral resurgió en 2006 después de una ola de protestas callejeras que tuvieron lugar luego del secuestro y asesinato de tres hermanos de nacionalidad canadiense.⁶⁹² El Ministro Chacón respondió creando la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) con el propósito de analizar el sistema policial y formular recomendaciones que permitieran su mejora, que incluía la posible formación de una fuerza policial nacional.

La Conarepol tuvo varias características extraordinarias. En primer lugar, la comisión reunió a un grupo diverso de especialistas, que incluía organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios del gobierno.⁶⁹³ Su secretaria técnica era miembro de la ONG Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, que ha trabajado durante más de una década ofreciendo asistencia y asesoramiento legal a víctimas del abuso policial. Otro de los miembros de la Conarepol era el director del Centro Gumilla, un instituto de investigación jesuita. Dado el antagonismo que asumía frecuentemente el gobierno con respecto a las organizaciones de la sociedad civil, la

para el beneficio colectivo. En ese momento el índice comenzará a bajar". María Lourdes Sandoval, "Jesse Chacón: Mi frustración más grande es el tema de la seguridad", *El Mundo*, 4 de octubre de 2006; Shelley de Botton, "Reforma de la policía en Venezuela: ¿utopía o realidad?", *Comunidad Segura*, 15 de noviembre de 2007, <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/37219> (consultado el 6 de mayo de 2008); Luís Gerardo Gabaldón and Andrés Antillano (eds.), *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio, Tomo II* (Caracas: Conarepol, 2007).

⁶⁹⁰ Constitución de 1999, art. 332 (1), cuarta disposición transitoria, art. 9.

⁶⁹¹ Anteproyecto de la Ley del Cuerpo de Policía Nacional, 21 de marzo de 2001, Capítulo IV, arts. 22-23.

⁶⁹² "Venezuela killings spark protests" [Venezuela: los asesinatos desatan protestas], *BBC News*, 6 de abril de 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4881848.stm> (consultado el 4 de mayo de 2008).

⁶⁹³ Los principales miembros de la comisión incluyeron representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresarios y académicos, así como funcionarios del gobierno y representantes de la policía, el poder judicial, la legislatura, el ministerio público y el defensor del pueblo.

inclusión de representantes de ONG constituyó un inusual reconocimiento a su labor.⁶⁹⁴

En segundo lugar, la comisión realizó un proceso de diagnóstico inusualmente exhaustivo. En el transcurso de nueve meses, alrededor de 70,000 ciudadanos participaron en grupos focales, entrevistas, foros en Internet y encuestas telefónicas.⁶⁹⁵

En tercer lugar, el gobierno no interfirió en el trabajo de la Conarepol. Su secretaria técnica, Soraya El Achkar, le informó a Human Rights Watch que la autonomía y la neutralidad política de la comisión eran fundamentales para su éxito: “Nos dieron total autonomía para contratar a las personas más idóneas de cada área para no tener que entrar en debates políticos”.⁶⁹⁶

Las recomendaciones finales de la Conarepol, publicadas en enero de 2007, llamaban a formar una nueva fuerza policial civil nacional y a establecer un sistema policial nacional para monitorear y estandarizar la calidad de las fuerzas policiales estatales y municipales.⁶⁹⁷ Sin embargo, si bien el proceso de consulta inicial otorgó a las organizaciones de la sociedad civil un rol importante, los debates finales para transformar el proyecto de la Conarepol en ley se realizaron a puertas cerradas y se ofrecieron pocas explicaciones sobre el resultado definitivo.

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, sancionada por decreto en abril de 2008 después de numerosas demoras, se basa

⁶⁹⁴ Irónicamente, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz era una de las organizaciones acusadas por Chávez en 2004 de conspirar contra el gobierno, como se describe más adelante.

⁶⁹⁵ “Entregado informe preliminar de la Conarepol sobre la reforma policial en el país”, comunicado de prensa del Ministerio del Interior y Justicia, 30 de octubre de 2006, http://www.vive.gob.ve/imprimir.php?id_not=2807 (consultado el 30 de abril de 2008).

⁶⁹⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Soraya El Achkar, Caracas, 12 de septiembre de 2007.

⁶⁹⁷ Conarepol, “Recomendaciones Finales”, <http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2007/pdf/Conarepol%20recomendaciones%20finales.pdf> (consultado el 15 de abril de 2008).

principalmente en las propuestas de la Conarepol.⁶⁹⁸ Una parte clave de la ley ofrece medidas para aumentar la rendición de cuentas de la policía, un elemento esencial que ha sido defendido por distintas ONGs como la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, la cual había dedicado muchos años a combatir la impunidad. Por ejemplo, la Conarepol recomendó un sistema de evaluación rutinaria de los departamentos de la policía⁶⁹⁹ y la ley crea una nueva oficina dentro del Ministerio del Interior y Justicia, denominado Órgano Rector, cuyo propósito es evaluar en forma permanente el desempeño de todos los departamentos de policía, incluido su cumplimiento de los estándares de derechos humanos.⁷⁰⁰ La ley también exige que todas las fuerzas policiales establezcan unidades de asuntos internos, así como unidades disciplinarias independientes.⁷⁰¹

Del mismo modo, tal como recomendó la Conarepol, la ley les asigna un rol central a los ciudadanos en la supervisión de la policía.⁷⁰² En particular, a través de consejos comunales, se les otorga a los ciudadanos una función de auditoría que les permite solicitar informes sobre las actividades de la policía y formular recomendaciones mejorar sus labores.⁷⁰³

La Conarepol también identificó serias deficiencias en el reclutamiento y el entrenamiento de la policía que dieron como resultado bajos niveles de profesionalismo policial. La comisión recomendó implementar un entrenamiento policial estandarizado y criterios comunes para la admisión, la promoción y el descenso de rango de los oficiales.⁷⁰⁴ Estas recomendaciones fueron incluidas en la ley, que exige que todos los miembros de la policía asistan a una academia de

⁶⁹⁸ Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, *Gaceta Oficial*, No. 5.880, 9 de abril de 2008.

⁶⁹⁹ Conarepol, “Recomendaciones finales”, párr. 5(3).

⁷⁰⁰ Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, art. 19.

⁷⁰¹ *Ibíd.*, art. 80.

⁷⁰² *Ibíd.*, art. 77.

⁷⁰³ *Ibíd.*, art. 79.

⁷⁰⁴ Conarepol, “Recomendaciones finales”, No. 20. El sistema integrado de policía incluiría un subsistema para el entrenamiento de la policía que aseguraría un programa de estudios y estándares comunes.

policía para completar un programa de estudios común y reciban instrucción especializada.⁷⁰⁵

Sin embargo, la ley promulgada por Chávez difiere en aspectos importantes de la propuesta de Conarepol. Los miembros de la Comisión han criticado la ley porque ésta no prevé la creación de una defensoría pública especial para realizar investigaciones independientes sobre presuntos abusos de derechos humanos cometidos por policías, tal como propuso la Conarepol.⁷⁰⁶ Otra preocupación, que surgió por recientes declaraciones del gobierno, es que la politización de la fuerza podría menoscabar la profesionalización de las fuerzas.⁷⁰⁷

Acoso judicial

La relación constructiva entre el gobierno y la sociedad civil sobre el tema de la reforma policial ha sido una excepción durante la presidencia de Chávez. La tendencia más frecuente ha sido desacreditar a los críticos en materia de derechos humanos, especialmente a aquellos que poseen vínculos con Estados Unidos o que han trabajado activamente con el sistema interamericano de derechos humanos.

En dos casos importantes, las autoridades iniciaron investigaciones penales contra miembros destacados de la sociedad civil. En el primer caso, los cargos eran aparentemente infundados; en el segundo, habían sido burdamente exagerados.

⁷⁰⁵ Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, arts. 25(2), 57-59.

⁷⁰⁶ *Ibíd.*, art. 28. La creación de un departamento independiente encargado de realizar investigaciones sobre abusos de la policía hubiera sido un paso importante para aumentar la rendición de cuentas de esta institución. Alis Boscán, miembro de la Conarepol y directora de derechos humanos del Ministerio Público, explicó lo siguiente: “[P]orque sucede que cuando se habla de un presunto enfrentamiento, llegan los organismos policiales al sitio del suceso y la experiencia nos ha dicho que cuando están implicados sus compañeros, en algunos casos alteran la escena del crimen”. Juan Francisco Alonso, “80 funcionarios investigarán a policías”, *El Universal*, 11 de enero de 2008, http://www.eluniversal.com/2008/01/11/pol_art_80-funcionarios-inve_667464.shtml (consultado el 6 de mayo de 2008).

⁷⁰⁷ Por ejemplo, si bien la ley establece que la Policía Nacional será imparcial y profesional, el Ministro Chacón ha declarado que la policía será “bolivariana, revolucionaria, insurgente y subversiva”, y Chávez ha convocado a una “policía revolucionaria” compuesta por miembros de las misiones sociales del gobierno. “Dice que la nueva Policía será ‘insurgente y subversiva’”, *Noticias24*, 13 de febrero de 2008, <http://www.noticias24.com/actualidad/?p=11991&cp=4> (consultado el 5 de mayo de 2008). La restringida composición de la comisión presidencial designada para diseñar las pautas aplicables a la policía nacional también ha sido objeto de la crítica de las organizaciones de la sociedad civil. Eligio Rojas, “Designan comisión para activar policía nacional”, *Últimas Noticias*, 7 de marzo de 2008.

Carlos Ayala

En abril de 2005, el fiscal general inició una investigación penal por conspiración contra el abogado defensor de los derechos humanos Carlos Ayala, presidente de la Comisión Andina de Juristas y ex presidente de la CIDH.⁷⁰⁸ Ayala iba a ser investigado por su presunta participación en la redacción del “decreto Carmona”, por medio del cual Pedro Carmona, el presidente *de facto* instalado por un breve período durante el golpe de 2002, proponía suspender las instituciones democráticas de Venezuela.

El fiscal general no estableció sobre la base de qué pruebas Ayala estaba bajo sospecha de participar en una conspiración. En respuesta al comunicado de prensa publicado por Human Rights Watch en el que se expresaba preocupación por la situación legal de Ayala, el Fiscal General Isaías Rodríguez manifestó simplemente que estaba siendo investigado por la presunta comisión de un delito “relacionado con los hechos de abril de 2002”.⁷⁰⁹ Cuando Ayala compareció ante el fiscal, no le informaron acerca de las pruebas en su contra, más allá de los artículos de prensa que aparecieron inmediatamente después de los hechos de abril de 2002. El único artículo que mencionaba a Ayala indicó que había manifestado sentirse alarmado cuando leyó el proyecto de decreto, que abandonó el palacio de gobierno inmediatamente y se reunió con defensores de derechos humanos para acordar un rechazo al golpe.⁷¹⁰

A pesar de que el fiscal general negaba categóricamente que la imputación de Ayala tuviera una motivación política, su ministerio nunca proporcionó información detallada sobre las pruebas que justificaron la investigación. Las actividades de

⁷⁰⁸ Fue investigado en virtud del art.144 (2) del Código Penal por la “presunta comisión del delito de conspiración [...] referido al cambio violento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. “Ministerio Público imputó por presunta conspiración al abogado Carlos Ayala Corao”, Ministerio Público, Nota de prensa, 14 de abril de 2005, <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2005/prensa1404.htm> (consultado el 18 de agosto de 2008).

⁷⁰⁹ “Advierte el Fiscal General: no se suspenderán investigaciones sobre el golpe de estado por exigencias de Human Rights Watch”, Nota de prensa del Ministerio Público, 6 de abril de 2005, <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2005/prensaabril2005.asp> (consultado el 7 de diciembre de 2007); Human Rights Watch, “Venezuela: Destacado abogado de derechos humanos se enfrenta a la persecución penal”, comunicado de prensa, 5 de abril de 2005, <http://hrw.org/english/docs/2005/04/05/venezu10423.htm>.

⁷¹⁰ “La Breve Visita”, *El Universal*, 30 de abril de 2002, http://www.eluniversal.com/2002/04/30/apo_art_30108BB.shtml (consultado el 5 de diciembre de 2007).

Ayala como defensor de las víctimas de violaciones de derechos humanos de Venezuela ante el sistema interamericano eran ampliamente conocidas. El 3 de marzo de 2005, un mes antes de su primera comparecencia ante el fiscal, participó en una sesión especial de la CIDH dedicada a analizar los derechos humanos en Venezuela. Después de la reunión, la comisión emitió una declaración en la cual expresó su preocupación sobre la estigmatización de los defensores de derechos humanos en Venezuela y los consiguientes riesgos que estos enfrentan.⁷¹¹ Un funcionario de la misión permanente de Venezuela ante la OEA justificó posteriormente las acciones legales contra Ayala al decir que, aparentemente, éste no cuestionó el golpe de estado públicamente ni ante la comunidad internacional. “Estaba disuelto todo el estado de derecho y era su deber denunciarlo al mundo y no lo hizo, pero eso no lo dice Ayala Corao cuando lo acusan”.⁷¹²

En diciembre de 2007, dos años y medio después de que se iniciara la investigación contra Carlos Ayala, no se habían presentado cargos, pero él tampoco había recibido notificación alguna sobre el cierre del caso. Jurídicamente, su situación era indeterminada: no había sido declarado culpable, no había sido imputado formalmente de ningún delito, pero tampoco había sido declarado inocente.⁷¹³ En diciembre de 2007 un decreto de amnistía presidencial le otorgó a Ayala una amnistía,⁷¹⁴ pero él continuó solicitándole a la Fiscalía General que cerrara formalmente su caso.

⁷¹¹ Human Rights Watch, “Venezuela: Destacado abogado de derechos humanos se enfrenta a la persecución penal”, comunicado de prensa, 5 de abril de 2005, <http://hrw.org/english/docs/2005/04/05/venezu10423.htm>.

⁷¹² “Representante de Venezuela en la OEA cuestiona papel del órgano durante abril de 2002”, *El Universal*, 28 de abril de 2005, http://www.eluniversal.com/2005/04/22/pol_ava_22A553611.shtml (consultado el 8 de diciembre de 2007).

⁷¹³ De conformidad con el derecho venezolano, si el fiscal no ha podido encontrar suficientes pruebas para presentar cargos dentro de los plazos previstos por el tribunal, puede optar por solicitarle al juez que cierre el caso o dejarlo pendiente hasta que se presenten más pruebas. Esta última práctica permite que las causas permanezcan abiertas, pero inactivas, durante prolongados períodos, aumentando el estrés causado a aquellos imputados de delitos sobre la base de pruebas débiles o inexistentes. Código Orgánico de Procedimiento Penal, arts. 314, 315.

⁷¹⁴ Chávez anunció la ley de amnistía el 31 de diciembre de 2007, la cual se aplicaba a todas las personas acusadas o siendo investigadas por delitos relacionados con el golpe de 2002. La amnistía excluyó a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, incluidos tres policías metropolitanos acusados de muertes ocurridas el 11 de abril de 2002, así como quienes no se presentaron ante los tribunales venezolanos. Decreto de Ley Especial de Amnistía, *Gaceta Oficial*, No. 5.870, 31 de diciembre de 2007; “Presidente Chávez firma Decreto de la Ley de Amnistía,” *Radio Nacional de Venezuela*, 31 de diciembre de 2007, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=58418> (consultado el 4 de enero de 2008).

Súmate

Si bien Ayala nunca fue acusado formalmente, el fiscal general presentó cargos por el delito de conspiración contra los miembros de Súmate, una organización sin fines de lucro que desempeñó un rol clave en la promoción de la participación de los votantes en el referendo revocatorio contra Chávez de 2004.⁷¹⁵ Los cargos de conspiración se basaban en que, mientras estaba involucrada en su actividad relacionada con el referendo, Súmate había recibido un subsidio de National Endowment for Democracy (NED), un instituto con sede en Washington financiado por el Congreso de Estados Unidos.⁷¹⁶

La gravedad de las acusaciones contra Súmate era especialmente preocupante. Si el uso de fondos extranjeros por parte de Súmate efectivamente violaba las leyes de financiamiento de campañas de Venezuela, hubiera sido razonable que el fiscal general solicitara una sanción apropiada. En lugar de esto, el fiscal solicitó una condena por el delito mucho más grave de “conspiración para destruir la forma política republicana que se ha dado a la Nación”, para el cual se prevé una pena máxima de 16 años de prisión.⁷¹⁷

⁷¹⁵ Fundada en 2002, Súmate se describe como una organización sin fines de lucro dedicada a construir la democracia y promover la participación popular. Afirma contar con 30,000 voluntarios en todo el país y reconoce que ha desempeñado un “rol clave” en la organización del referendo revocatorio contra Chávez de 2004. SÚMATE, “La organización”, http://web.sumate.org/quienes_somos.asp#quienes%20somos (consultado el 19 de mayo de 2007); SÚMATE, “Logros: Proyectos ejecutados”, <http://web.sumate.org/documentos/Proyectos%20ejecutados%20sumate%202007.pdf> (consultado el 19 de mayo de 2007).

⁷¹⁶ El National Endowment for Democracy es una institución privada bipartidaria fundada por el Congreso de Estados Unidos para promover la democracia en todo el mundo. Sus proyectos en Venezuela en 2006 incluyeron programas destinados a monitorear el poder judicial; promover la participación democrática; monitorear las violaciones de la libertad de expresión; y fortalecer los partidos políticos “en todo el espectro ideológico”, todas áreas políticamente sensibles en Venezuela hoy. National Endowment for Democracy, Latin American and Caribbean Program Highlights [Aspectos destacados de los programas en América Latina y el Caribe], 2006. <http://www.ned.org/grants/o6programs/grants-laco6.html#venezuela> (consultado el 17 de diciembre de 2007).

⁷¹⁷ Código Penal de Venezuela, *Gaceta Oficial*, No. 5.494, 20 de octubre de 2000, <http://www.mintra.gov.ve/legal/codigos/penaldevenezuela.html> (consultado el 15 de diciembre de 2007), art. 132. Las acciones cubiertas en el artículo incluso incluyen “solicitar la intervención extranjera en los asuntos de la política interior de Venezuela,” “pedir su concurso para trastornar la paz de la República,” “incitar a la guerra civil,” o “difamar al Presidente” en la prensa extranjera.

Tanto Súmate como NED insisten que los fondos, por un total de US\$ 53.400, no fueron usados para actividades electorales, sino para talleres cuyo objetivo era educar a los ciudadanos con respecto al proceso de referendo constitucional en Venezuela.⁷¹⁸ No obstante, incluso si los fondos de NED efectivamente respaldaron la actividad electoral, el referendo revocatorio constituyó en sí un proceso legal previsto en la Constitución de 1999, no un acto de subversión.

En julio de 2005, un tribunal de Caracas ordenó el procesamiento de la Vicepresidenta de Súmate, María Corina Machado, su colega, Alejandro Plaz, y otros dos miembros del personal de Súmate. El juicio se suspendió en febrero de 2006, cuando el tribunal de apelaciones dictaminó que el juez de primera instancia había infringido las garantías del debido proceso, por ejemplo, al negarse a conformar un jurado o permitir el testimonio de los testigos clave de la defensa, como los directores de NED. El nuevo juicio por jurado ordenado por el tribunal de apelaciones ha sido postergado en reiteradas oportunidades. Luego de tres años, el caso contra Súmate sigue abierto.⁷¹⁹

Condena pública

El gobierno de Chávez ha denunciado e intentado desacreditar la labor que llevan a cabo los defensores de derechos humanos, mediante acusaciones infundadas que sostienen que reciben financiamiento y cumplen órdenes de gobiernos extranjeros.

En una emisión del 15 de febrero de 2004 sobre los presuntos intentos de desestabilización por parte de Estados Unidos, Chávez denunció que el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Center for Justice and International Law, CEJIL), una organización con sede en Washington que litiga casos de derechos humanos ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, había recibido un subsidio de US\$ 83.000 del National Endowment for Democracy (NED) para

⁷¹⁸ National Endowment for Democracy, “NED Venezuela Program FAQ” [Preguntas frecuentes sobre el programa de NED en Venezuela], <http://www.ned.org/grants/venezuelaFacts.html> (consultado el 15 de diciembre de 2007).

⁷¹⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Juan Martín Echeverría, abogado defensor de Súmate, Caracas, 25 de enero de 2007; Memorándum de Echeverría y Asociados, estudio legal que representa a Súmate, enviado a Human Rights Watch, 19 de agosto de 2008.

iniciar demandas contra Venezuela en el sistema interamericano.⁷²⁰ Chávez también acusó a varias organizaciones venezolanas—incluidas PROVEA, COFAVIC, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, y algunas organizaciones afiliadas a la iglesia—de conspirar contra su gobierno por haber trabajado con CEJIL. “Ellos no son sino actores de un reparto macabro, de una gran conspiración contra Venezuela”, declaró Chávez.⁷²¹

PROVEA le escribió a Chávez, indicando, correctamente, que no había recibido dinero de NED y que era independiente de CEJIL. Le solicitó a Chávez que se retractara de sus comentarios, que eran objetivamente incorrectos.⁷²² Tras no recibir respuesta, le envió otra carta a Chávez en agosto de 2004, la cual también fue ignorada.⁷²³ Hasta la fecha, Chávez nunca ha reconocido su error ni ofrecido una disculpa a las organizaciones afectadas.

PROVEA es una de las organizaciones de derechos humanos más importantes de Venezuela. No es una organización partidaria y trabaja en una amplia variedad de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, tales como la situación en las cárceles, los abusos de la policía, los derechos de las mujeres y la defensa de los derechos sociales y económicos. Dado que la labor de PROVEA supone estar en estrecho contacto con muchos seguidores de Chávez, sospechas sobre una posible agenda política secreta podría afectar seriamente la credibilidad de la organización. De acuerdo con los miembros de PROVEA, los comentarios de Chávez afectaron seriamente la efectividad de su trabajo en derechos humanos. Como resultado de los comentarios de Chávez, que fueron expresados en un momento de intensa polarización política con miras al referendo de 2004, los miembros de PROVEA

⁷²⁰ CEJIL es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, cuyo objetivo es lograr la implementación plena de las normas internacionales de derechos humanos en los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos a través del uso del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos y otros mecanismos de protección internacionales.

⁷²¹ *Aló Presidente*, No. 182, transcripción oficial, 15 de febrero de 2004.

⁷²² Carta de Carlos Correa, coordinador general de PROVEA, a Hugo Rafael Chávez Frías, 16 de febrero de 2004, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2004/coyuntura_133.htm#02 (consultado el 3 de mayo de 2008).

⁷²³ La Red de Apoyo emitió un comunicado de prensa negando haber recibido fondos de CEJIL, NED, USAID o de cualquier otro organismo del gobierno de Estados Unidos. Cenovia Casas, “ONGs denunciarán a Chávez ante instancias internacionales”, *El Nacional*, 17 de febrero de 2008.

recibieron mensajes de correo electrónico ofensivos y fueron objeto de cuestionamientos y críticas por parte de los residentes de un barrio humilde en el cual estaban trabajando en un proyecto para los sin techo.⁷²⁴

Chávez ha aparecido en La Hojilla, un programa popular vespertino del principal canal estatal, para denunciar o ridiculizar a los defensores de derechos. Pueden citarse como ejemplo los comentarios que hizo sobre Sinergia, un consorcio de organizaciones comunitarias y de derechos humanos, formulados durante la campaña por el referendo de diciembre de 2007. Sinergia distribuía panfletos en algunas partes de Caracas con caricaturas que apuntaban a provocar un debate crítico sobre las reformas constitucionales propuestas. También puso al aire espacios de radio sobre conversaciones imaginarias entre residentes de un barrio que debatían las reformas, utilizando para ello las voces de actores famosos.⁷²⁵ En su programa del 18 de noviembre de 2007, el conductor de La Hojilla Mario Silva denunció la serie por “confundir a la gente”.⁷²⁶ Chávez luego llamó a La Hojilla personalmente desde Arabia Saudita, a donde había viajado para asistir a una reunión de la OPEC. Cuando Silva le preguntó su opinión sobre los espacios de radio de Sinergia, Chávez respondió, “sin duda, eso es la mano del imperio, que tiene todo el dinero del mundo” y eso viene del “comando del diablo”. Le dijo a los oyentes: “Debemos pulverizar esta pretensión”.⁷²⁷

⁷²⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Carlos Correa, ex coordinador de PROVEA, 1 de mayo de 2008. De acuerdo con la presentación de PROVEA ante el Tribunal Supremo de Justicia, “Es importante destacar que las palabras emitidas por el ciudadano Presidente en el Programa “Aló Presidente” del 15 de febrero causaron un grave daño a nuestra organización. No sólo recibimos correos electrónicos insultantes y amenazantes, sino que sectores de la comunidad con los cuales venimos trabajando desde hace años y que mantienen un nivel de simpatía con el gobierno nacional, expresaron ciertas dudas sobre la transparencia del trabajo que realizamos y generaron interrogantes sobre si detrás de nuestras actuaciones no había una intención golpista. Es evidente, que esas manifestaciones de desconfianza en algunos individuos y colectivos, producto de tales declaraciones afectaron y continúan afectando nuestro trabajo y constituyen, en el marco de la extrema polarización política presente en el país, un riesgo para el desarrollo de nuestras actividades. ”. Apelación ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 11 de noviembre de 2004.

⁷²⁵ Transmisiones de video en Youtube, <http://www.sinergia.org.ve/detalle.asp?id=799&plantilla=1> (consultado el 15 de diciembre de 2007).

⁷²⁶ “Chávez habló anoche con La Hojilla”, *Noticias 24*, <http://www.noticias24.com/actualidad/?p=9805> (consultado el 15 de diciembre de 2007).

⁷²⁷ *Ibíd.*

Durante otra emisión de La Hojilla del 16 de abril de 2008, Silva comentó sobre la crítica que hizo Rocío San Miguel, directora de Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional (una ONG que monitorea los derechos políticos, la transparencia y los asuntos militares), sobre la creación de una reserva militar bajo el mando exclusivo de Chávez.⁷²⁸ “El problema con Rocío”, dijo Silva, “mujer que es bella pero mentirosa, es que ella fue destituida de su cargo por participar en el golpe del 11-A”.⁷²⁹ (Como vimos en el capítulo 2, San Miguel denuncia que fue despedida de su empleo por haber firmado una petición para el referendo revocatorio). Minutos más tarde, durante el programa de televisión, Silva mantuvo una conversación con Chávez, quien se encontraba en una reunión de ministros en el palacio presidencial. Silva le pidió al presidente su opinión sobre los comentarios de la “oposición” acerca de la fuerza de reserva. “Quieren articular acciones desestabilizadoras porque vienen las elecciones regionales”, respondió Chávez.⁷³⁰

Intentos de excluir a las ONG de los foros internacionales

Los funcionarios del gobierno han objetado reiteradamente la participación de las ONGs venezolanas en los foros internacionales.

Por ejemplo, un funcionario de alto rango del Ministerio de Relaciones Exteriores insistió que los representantes de ONGs que recibían fondos de gobiernos extranjeros no podrían integrar en carácter de miembros de la sociedad civil la delegación de Venezuela durante la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA en junio de 2001. El funcionario se basó en una decisión del Tribunal Supremo de Justicia que estableció que las ONGs que recibían fondos de gobiernos extranjeros no podían ser consideradas parte de la sociedad civil, ni la

⁷²⁸ “Rocío San Miguel conversa con César Miguel Rondón”, *Unión Radio*, 14 de abril de 2008, <http://venezuelanoticia.com/archives/2044> (consultado el 5 de mayo de 2008).

⁷²⁹ “Mario Silva: decreto de la reserva tiene más de tres años”, *Noticiero Digital*, 16 de abril de 2008, <http://publicacionesfranciscoalarcon.blogspot.com/2008/04/mario-silva-decreto-de-la-reserva-tiene.html> (consultado el 6 de mayo de 2008).

⁷³⁰ *Ibíd.*

sociedad civil podía estar representada por extranjeros.⁷³¹ El anuncio afectó a una importante ONG que trabajaba a favor de las víctimas de VIH/SIDA, Acción Ciudadana contra el SIDA (ACCSI), que recibía financiamiento del exterior y estaba ayudando a organizar la participación de Venezuela en esta histórica reunión.⁷³² Finalmente el gobierno invitó a dos miembros de ACCSI a participar en la delegación oficial, pero la directora ejecutiva de la organización fue excluida por ser alemana.⁷³³

El gobierno de Venezuela ha continuado citando esta decisión del Tribunal Supremo de Justicia para justificar intentos de prohibir que algunas ONGs participen en foros internacionales. En abril de 2006, una embajadora de Venezuela ante la ONU le escribió a la jefa de la sección de Organizaciones No Gubernamentales de la ONU solicitando que se le negase a la ONG venezolana Consorcio Desarrollo y Justicia el carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC). La embajadora declaró que el Consorcio había recibido fondos de gobiernos extranjeros “para desarrollar actividades políticas”, lo cual, según ella, estaba prohibido por ley en Venezuela y citó para ello la decisión del Tribunal Supremo de Justicia de noviembre de 2000.⁷³⁴

El Consorcio había recibido fondos administrados por el gobierno y el Congreso de Estados Unidos (de USAID y NED, respectivamente). De hecho, de acuerdo con un

⁷³¹ En noviembre de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia dictaminó que “quienes representan a la sociedad civil no pueden ser extranjeros, ni organismos dirigidos, afiliados, subsidiados, financiados o sostenidos directa o indirectamente, por Estados, o movimientos o grupos influenciados por esos Estados”. Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Ponente Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 00-1901, 21 de noviembre de 2000, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/1395-211100-00-1901%20.htm> (consultado el 6 de febrero de 2008). Esta resolución se analiza en mayor detalle más adelante.

⁷³² LACASSO, “LAC Info UNGASS, Información Sobre el UNGASS en la Región Latinoamericana y del Caribe,” 4-11 de marzo de 2001, <http://www.lacasso.org/pdfs/lacinfo403esp.pdf> (consultado el 9 de mayo de 2008); PROVEA, “Derechos Humanos y Coyuntura”, *Boletín Informativo No. 73*, 9-22 de junio de 2001, http://www.derechos.org.ve/actualidad/coyuntura/2001/coyuntura_73.pdf (consultado el 9 de mayo de 2008).

⁷³³ La directora ejecutiva de ACCSI, Renate Koch, que asistió a la reunión sin carácter oficial, manifestó ante Human Rights Watch que para ACCSI era importante formar parte de la delegación oficial de Venezuela para poder participar en las sesiones plenarias y ayudar a elaborar las resoluciones. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Renate Koch, directora ejecutiva de ACCSI, 16 de julio de 2008.

⁷³⁴ Carta de la embajadora Imeria Núñez de Odreman a Hanifa Mesoui, jefa de la sección de Organizaciones No Gubernamentales de ECOSOC en las Naciones Unidas, 7 de abril de 2006.

representante del Consorcio, el subsidio de USAID contribuyó a respaldar programas de capacitación para periodistas jóvenes de la comunidad en sectores de bajos recursos de Caracas.⁷³⁵ Los fondos de NED fueron proporcionados para monitorear la independencia judicial, para organizar talleres por la defensa de la sociedad civil, para presentar casos ante la CIDH y para organizar programas de capacitación para jóvenes en derechos humanos y sobre resolución de conflictos en el estado de Táchira.⁷³⁶ Las normas fundacionales del Consorcio prohíben expresamente participar en acciones políticas.⁷³⁷ Después de ejercer presión con éxito ante otros gobiernos para obtener respaldo, el Consorcio obtuvo estatus consultivo ante el ECOSOC en 2007.⁷³⁸

En diciembre de 2006, el contralor general le escribió a un funcionario de cooperación judicial de la OEA expresando su oposición a la participación de la delegación venezolana de Transparency International en el debate sobre la implementación por parte de Venezuela de la Convención Interamericana contra la Corrupción.⁷³⁹ El contralor general utilizó los mismos argumentos que en el caso anterior y también citó la resolución del Tribunal Supremo de Justicia de noviembre de 2000, así como una decisión anterior del tribunal que les negaba a las organizaciones que reciben financiamiento del exterior el derecho a ser

⁷³⁵ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con la funcionaria administrativa del Consorcio, Alejandra Freitas, 16 de julio de 2008.

⁷³⁶ National Endowment for Democracy, subsidios de los programas en América Latina y el Caribe de 2006, <http://www.ned.org/grants/06programs/grants-laco6.html> (consultado el 16 de julio de 2008). Los tres subsidios mencionados sumaron en total US\$156.996.

⁷³⁷ Según la carta de la embajadora Núñez, los fondos fueron utilizados para “involucrarse políticamente en la reforma y la anulación de las leyes nacionales aprobadas mediante procedimientos populares y democráticos; para participar en el debate político interno de Venezuela”; y apuntaban a “desbaratar el proceso sociopolítico que Venezuela está atravesando en la actualidad” (traducción por Human Rights Watch). Carta de la embajadora Imeria Núñez de Odreman a Hanifa Mesoui, 7 de abril de 2006. En una carta a la funcionaria de la ONU, el Consorcio citó sus normas, que prohíben utilizar sus fondos o su nombre para participar en campañas o actividades de incidencia políticas. Consorcio Desarrollo y Justicia, “Respuesta a los comentarios de la misión de la República Bolivariana de Venezuela”, 13 de mayo de 2006.

⁷³⁸ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con la funcionaria administrativa del Consorcio, Alejandra Freitas; 16 de julio de 2008.

⁷³⁹ Carta de Clodosbaldo Russián Uzcátegui, contralor general, a Jorge García González, jefe de la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Judicial, Organización de los Estados Americanos, 22 de diciembre de 2006.

consideradas parte de la sociedad civil.⁷⁴⁰ Específicamente, los funcionarios venezolanos objetaron un documento de Transparency Venezuela publicado en el sitio web de la OEA, que criticaba el incumplimiento por parte de Venezuela de las recomendaciones del comité de expertos de la OEA hechas en su informe de 2004. Según el sitio web de la OEA, la publicación del documento se suspendió a pedido del gobierno de Venezuela.⁷⁴¹ Cuando la directora ejecutiva de Transparency Venezuela viajó a Washington a fines de junio de 2007 para informar al panel de la OEA sobre las conclusiones del documento, varios funcionarios venezolanos vetaron su presentación, impidiéndole, de ese modo, que se expresara.⁷⁴²

El gobierno también intentó, hasta ahora sin éxito, excluir a Súmate de las reuniones de la OEA. En mayo de 2005, el Consejo Permanente de la OEA aprobó una lista de 119 invitados a una cumbre de la sociedad civil de la OEA que se celebraría el mes siguiente en Fort Lauderdale, Florida, haciendo caso omiso de la objeción formal de Venezuela a la presencia de Súmate en el encuentro.⁷⁴³ Un segundo intento de vetar la participación de Súmate en una reunión de seguimiento de ONGs en Panamá en

⁷⁴⁰ De conformidad con las normas de procedimiento que rigen el comité de expertos, las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar propuestas e información al comité *“en concordancia con la legislación interna del estado parte respectivo”* (el énfasis es nuestro). El contralor general de Venezuela citó esta disposición como fundamento legal para su objeción a la participación de Transparency Venezuela. “Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción: Normas de Procedimiento y otras Disposiciones, OEA/Ser.L/SG/MESICIC/doc.9/04 rev.4, 29 de junio de 2007. http://www.oas.org/juridico/english/mesicic_rules.pdf (consultado el 16 de julio de 2008).

⁷⁴¹ OEA, MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción), “Segunda Ronda de Análisis: Respuestas al Cuestionario – Venezuela”, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ven_sp.htm (consultado el 7 de mayo de 2008).

⁷⁴² Pablo Bachelet, “Chávez’s Silencing of Critic Causes Uproar” [El silenciamiento a las críticas por parte de Chávez causa un escándalo], *Miami Herald*, 26 de julio de 2007, <http://www.miamiherald.com/583/story/182542.html> (consultado el 7 de mayo de 2008).
Transparencia Venezuela, “Gobierno Venezolano censura informe de Transparencia Venezuela”, Boletín Informativo No. 22, 2007, http://www.transparencia.org.ve/tv_boletin.php?clave=34 (consultado el 7 de mayo de 2008). Carta de la directora ejecutiva de Transparencia Venezuela a Jorge García González, jefe de la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Judicial, Organización de los Estados Americanos, 2 de marzo de 2007, <http://www.fundar.org.mx/PDF/Carta%20OEA%20derecho%20a%20participar.pdf> (consultado el 7 de mayo de 2008).

⁷⁴³ “¡Increíble! Pese a posición del gobierno, Súmate intervendrá en la OEA”, *apoorrea.org*, 20 de mayo de 2005, <http://www.apoorrea.org/actualidad/n60621.html> (consultado el 7 de mayo de 2008).

junio de 2007 fracasó cuando el Consejo Permanente de la OEA aceptó la participación de Súmate y del Consorcio Desarrollo y Justicia.⁷⁴⁴

Propuestas de restricciones legales

El gobierno de Chávez y sus aliados han promovido leyes que, si se sancionaran, permitirían la interferencia arbitraria del gobierno en las operaciones de las organizaciones de derechos humanos, incluidas las actividades de recaudación de fondos.

En junio de 2006, la Asamblea Nacional aprobó la versión preliminar de un anteproyecto que apuntaba a que las actividades de las ONGs venezolanas que recibían fondos extranjeros fueran vigiladas y controladas más de cerca por el gobierno.⁷⁴⁵ Presentado por el Comité de Relaciones Exteriores, el anteproyecto exigía que las ONGs se inscribieran ante un organismo gubernamental para poder recibir fondos de fuentes extranjeras, ya fueran públicas o privadas.

La justificación del comité para la presentación del anteproyecto se centró en las consecuencias posiblemente negativas que supondría para Venezuela recibir ayuda del extranjero, considerada “una de las herramientas más utilizadas de imposición e intervención de las potencias”.⁷⁴⁶ El diputado Saúl Ortega, uno de los que redactó el anteproyecto, dejó en claro que esta exigencia de transparencia estaba dirigida principalmente a las organizaciones de la oposición:

Estas son las mismas organizaciones que respaldaron el golpe, que no denunciaron los asesinatos del 11, 12 y 13 de abril... son

⁷⁴⁴ “Lista de Participantes en la reunión informal entre el secretario general de la OEA y representantes de la sociedad civil”, Ciudad de Panamá, 2 de junio de 2007, <http://www.civil-society.oas.org/Interventions/Lista%20de%20participantes%20-%20Informal%20Meeting%20-%202002-June-07.doc> (consultado el 18 de agosto de 2008); Jaqueline Jiménez, “Grave estocada recibió nuestro embajador, Jorge Valero”, *Analítica Consulting*, 17 de mayo de 2007.

⁷⁴⁵ República Bolivariana de Venezuela, Asamblea Nacional, Comisión Permanente de Política Exterior, *Informe que presenta la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional sobre el anteproyecto de ley de cooperación internacional a los fines de someter a la consideración de la plenaria en primera discusión*, sin fecha, p.2.

⁷⁴⁶ *Ibíd.*, p. 2.

organizaciones sometidas a las que no les importa lo que todos los venezolanos quieren... La mayoría tienen la fachada de defender los derechos humanos, mientras que lo que hacen es recibir dinero de gobiernos extranjeros para desestabilizar el gobierno del presidente Chávez.⁷⁴⁷

La ley establecía que la inscripción fuera obligatoria, pero no especificaba cuáles eran los requisitos para ella. Estos se definirían en el reglamento de la ley que el poder ejecutivo aprobaría posteriormente en forma discrecional y sin que medie debate legislativo alguno.⁷⁴⁸ Esto significaba esencialmente que las ONG que no cumplieran con las condiciones para la inscripción (que aún no habían sido definidas) no estarían autorizadas a recibir financiamiento del exterior. La CIDH ha instado a los gobiernos a evitar procedimientos de inscripción engorrosos que obstaculicen el trabajo de las organizaciones de derechos humanos.⁷⁴⁹ Luego de que la Unión Europea interpelara activamente al gobierno sobre el asunto, la Asamblea Nacional pospuso el debate de una versión definitiva del anteproyecto, que todavía continúa paralizado.

Más recientemente, una enmienda constitucional, propuesta por Chávez como parte del paquete de reformas que fue rechazado en el referendo de diciembre de 2007, prohibía explícitamente a “asociaciones con fines políticos” recibir fondos extranjeros. La ambigüedad de la frase “asociación con fines políticos” y la forma en que los funcionarios del gobierno la han interpretado en el pasado, podría haber

⁷⁴⁷ Sandra Ayala y Enrique Hernández, “Aprobados proyectos de leyes de Crédito, Promoción Turística y Cooperación Internacional”, comunicado de prensa de la Asamblea Nacional, 13 de junio de 2006, www.asamblea.nacional.gov.ve/ns2/noticia.asp?numn=9333 (consultado el 18 de diciembre de 2007).

⁷⁴⁸ Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional, Asamblea Nacional, art. 18.

⁷⁴⁹ En junio de 2007, la OEA dictó una resolución “para alentar a los estados miembro a asegurar que las regulaciones nacionales —incluyendo al registro cuando sea aplicable conforme al orden jurídico interno— referidas a los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, permitan que su trabajo sea efectuado en un ambiente político libre, transparente y abierto, y en forma consistente con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario aplicables”. Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las Tareas que Desarrollan Personas, Grupos y Organizaciones de la Sociedad Civil que Trabajan para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en las Américas, adoptada el 5 de junio de 2007, Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES.2280 (XXXVII-O/07).

extendido la prohibición a aquellas ONG que están implementando proyectos en Venezuela con fondos de donantes extranjeros.

Si bien el rechazo del paquete de reformas en el referendo eliminó esta amenaza inmediata, Chávez prometió después de la votación que continuaría promoviendo todas las reformas propuestas a través de legislación ordinaria.

Decisiones judiciales que perjudican a la sociedad civil

El Tribunal Supremo de Justicia contribuyó a allanar el terreno para desacreditar a las ONGs al inicio del gobierno de Chávez, al dictaminar en dos sentencias que las ONGs que reciben fondos del exterior no forman parte de la sociedad civil. En dichas decisiones, emitidas en 2000, el tribunal definió a la “sociedad civil” de manera tal de excluir a las organizaciones que reciben fondos del exterior. De ese modo, les impidió ejercer los derechos de participación política que tienen otras organizaciones. Ambas decisiones continúan vigentes en la actualidad.

En una resolución de junio de 2000, el tribunal definió a las organizaciones de la sociedad civil como:

asociaciones, grupos e instituciones venezolanas (*sin subsidio externo*) que por su objeto, permanencia, número de miembros o afiliados y actividad continua, han venido trabajando desde diversos ángulos de esa sociedad, para lograr para ésta una mejor calidad de vida, desligadas del gobierno y de los partidos políticos (el énfasis es nuestro).⁷⁵⁰

En noviembre del mismo año, el tribunal dictaminó que ninguna ONG ligada a gobiernos extranjeros, o que reciba fondos de estos o de “asociaciones, grupos, o movimientos transnacionales o mundiales, que persigan fines políticos o

⁷⁵⁰ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente No. 00-1728, 30 de junio de 2000. “Los representantes de la sociedad civil, son asociaciones, grupos e instituciones venezolanas (sin subsidio externo) que por su objeto, permanencia, número de miembros o afiliados y actividad continua, han venido trabajando desde diversos ángulos de esa sociedad, para lograr para ésta una mejor calidad de vida, desligadas del gobierno y de los partidos políticos...”

económicos, en beneficio propio”, puede ser considerada parte de la sociedad civil.⁷⁵¹ Ningún extranjero puede “representar” a la sociedad civil, así como tampoco grupos extranjeros ni aquellos bajo su influencia. El tribunal concluyó que:

Reconocer derechos colectivos a grupos o entes extranjeros o influenciados por ellos, para que actúen a nombre de la sociedad civil nacional, es permitir que minorías étnicas o extranjeras, intervengan en la vida del Estado en defensa de sus propios intereses y no en la seguridad de la Nación, intereses que pueden ser nocivos para el país, y que pueden desembocar en movimientos separatistas, minorías agresivas o conflictivas, etc., que hasta podrían fundarse en derechos colectivos como el de autodeterminación de los pueblos.⁷⁵²

El tribunal permitió una excepción a la regla de financiamiento del exterior para el caso de organizaciones que reciben fondos de organizaciones internacionales que se dedican a la caridad, o aquellas que son contratadas desde el exterior para “realizar estudios”, siempre que los venezolanos retengan la autonomía y el control.⁷⁵³ Implícitamente, aquellas que reciben dinero para actividades que no fueran estudios, como la defensa de los derechos humanos, estaban excluidas. Como hemos visto, los funcionarios del gobierno han citado estas decisiones en varias ocasiones como justificación para oponerse a la participación de las ONGs venezolanas en foros internacionales.

Las decisiones también les negaban a las ONGs que recibían fondos de gobiernos extranjeros la posibilidad de participar como representantes de la sociedad civil en la designación de funcionarios clave en el gobierno y el poder judicial. Conforme a la

⁷⁵¹ El tribunal estableció que: “Resultado de este carácter nacional es que quienes la representan no pueden ser extranjeros, ni organismos dirigidos, afiliados, subsidiados, financiados o sostenidos directa o indirectamente, por Estados, o movimientos o grupos influenciados por esos Estados; ni por asociaciones, grupos, o movimientos transnacionales o mundiales, que persigan fines políticos o económicos, en beneficio propio”. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Jesús Eduardo Cabrera Romero, Expediente No. 00-1901, 21 de noviembre de 2000, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/1395-211100-00-1901%20.htm> (consultado el 6 de febrero de 2008).

⁷⁵² *Ibíd.*

⁷⁵³ *Ibíd.*

Constitución, “diferentes sectores de la sociedad” están representados en los comités que seleccionan candidatos para el Tribunal Supremo de Justicia, para el Consejo Nacional Electoral (CNE) y para fiscal general, defensor del pueblo y contralor general.⁷⁵⁴ Como resultado de estas decisiones, las ONGs que reciben fondos de fuentes del exterior para llevar adelante proyectos de desarrollo, sociales o de derechos humanos en Venezuela no pueden participar en estos procesos de selección.

Recomendaciones

El gobierno de Chávez debería abandonar su agresiva postura de confrontación frente a los defensores de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. Como lo demuestra la experiencia con la reforma de la policía, incluso en el marco de una situación política polarizada, es posible lograr un compromiso constructivo que contribuya a encontrar soluciones para los problemas crónicos de derechos humanos que enfrenta el país.

Específicamente, los funcionarios del gobierno deberían:

- Evitar los ataques infundados destinados a restar credibilidad a los defensores de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil;
- Rectificar públicamente las acusaciones públicas infundadas formuladas contra defensores y organizaciones de derechos humanos;
- Interactuar constructivamente con los defensores de derechos humanos en la búsqueda de soluciones para abordar los problemas crónicos en esta materia en Venezuela; y
- Acabar con la discriminación contra organizaciones de la sociedad civil que reciben financiamiento internacional, lo cual incluye poner fin a la obstaculización de su participación en los foros internacionales o en procesos de designación de funcionarios públicos.

⁷⁵⁴ Constitución de Venezuela de 1999, arts. 264, 270, 279, 295. En virtud del artículo 296, tres de los cinco miembros del CNE deben ser designados por la “sociedad civil”.

Además, el la Fiscalía General debería:

- Concluir las investigaciones penales pendientes contra defensores de derechos humanos y representantes de la sociedad civil en forma oportuna; y
- Abstenerse de presentar acusaciones injustificadas o exageradas contra defensores de derechos humanos y líderes de la sociedad civil.

Agradecimientos

Este informe fue escrito por Alisha Holland, fellow en América Latina de Princeton, Sebastian Brett, especialista sobre Sudamérica, Tamara Taraciuk, abogada, y Daniel Wilkinson, subdirector de la división de las Américas de Human Rights Watch. Leonardo Filippini, consultor de la división, y James Loxton, fellow en América Latina de Princeton, contribuyeron en la investigación y redacción del informe. El informe fue editado por Carol Pier, abogada a cargo de derechos laborales, Anne Manuel, consultora, Aisling Reidy, asesora legal senior, Ian Gorvin de la oficina de programas, Joe Saunders, subdirector de programas, y José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la división de las Américas de Human Rights Watch. Las asociadas de la división de las Américas Danielle Wainer, Paola Adiazola y Kavita Shah contribuyeron en la logística de la investigación, en la producción y la edición del informe. Abby Robinson, consultora, y los pasantes de la división de las Américas Marlon Arias, Ignazio de Ferrari, y Anne Goldin proporcionaron una valiosa ayuda con la investigación.

Human Rights Watch desea expresar su agradecimiento a los numerosos funcionarios, defensores de los derechos humanos, abogados, periodistas y demás personas que contribuyeron a este informe.

Una Década de Chávez

Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela

En diciembre del 2008 se cumplirán 10 años desde la elección de Hugo Chávez como presidente de Venezuela. En ese entonces, el Presidente Chávez fue elegido con el compromiso de reformar el profundamente desacreditado sistema político venezolano. Su primer logro importante, la sanción de una nueva Constitución en 1999, fue una oportunidad extraordinaria para que el país fortaleciera el estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, esta oportunidad histórica ha sido desperdiciada.

Este libro examina el estado de la democracia venezolana actual desde una perspectiva de derechos humanos. El informe se enfoca en el impacto que las políticas públicas del gobierno de Chávez han tenido sobre las instituciones con funciones clave para asegurar el respeto de los derechos humanos: las cortes, los medios, los sindicatos y la sociedad civil. Ante la ausencia de un control judicial creíble, el gobierno de Chávez ha aplicado políticas con frecuencia discriminatorias que han afectado el derecho a la libertad de expresión de los periodistas, el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores y la capacidad de la sociedad civil de promover los derechos humanos en Venezuela.

El Presidente Chávez ha buscado activamente proyectarse como un defensor de la democracia, no sólo en Venezuela, sino en toda América Latina. Sin embargo, Venezuela no logrará obtener un progreso real y sostenido hacia el fortalecimiento de su democracia —ni tampoco ser un modelo útil para otros países de la región— mientras su gobierno continúe despreciando los principios de derechos humanos establecidos en su propia Constitución.



La oficina central de la compañía petrolera del estado, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), en Maracaibo, Venezuela.

© 2007 Ambroise Tezenas

Portada: Después de ganar un referendo sobre su presidencia, el Presidente Chávez aparece delante de sus seguidores desde el Palacio Presidencial en Caracas, Venezuela.

© 2004 Christopher Anderson/Magnum