

Fronteras sin garantías

ANTONIO J. GONZÁLEZ PLESSMANN



La suspensión de Garantías Constitucionales es una medida de excepción que el Estado puede aplicar en "...situaciones de emergencia que resulten de una crisis grave que afecte al conjunto de la población y que ponga en peligro la existencia misma de la comunidad organizada sobre la base del Estado"¹. Esta medida consiste en restringir por un tiempo determinado el ejercicio de algunos derechos² "...con la sola y única finalidad de restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos más fundamentales"³.

La aplicación de esta medida extrema, prevista en la Constitución de la República⁴ y en acuerdos internacionales



CONTEXTO DE LA SUSPENSIÓN

El 15 de marzo de 1995, a propósito de la muerte de 8 infantes de la Marina venezolana en el puesto fluvial de Cararabo (Edo. Apure) por parte de la guerrilla colombiana, el Ejecutivo Nacional ordenó la activación del Teatro de Operaciones N°1, que operaría en algunos municipios de los estados Zulia, Táchira, Apure y Amazonas⁷. Cuatro meses más tarde, el 6 de julio de 1995, el Presidente de la República restituye parcialmente las Garantías Constitucionales suspendidas desde 1994, a raíz de la crisis del sistema financiero, y, mediante el mismo decreto⁸, mantiene la suspensión de algunas garantías en municipios fronterizos de los estados antes mencionados.

Las garantías constitucionales suspendidas en estos municipios son las correspondientes a la libertad personal (Artículo 60,1), inviolabilidad del hogar (Artículo 62) y libertad de tránsito (Artículo 64).

ALGUNOS (DES)CONTROLES DE LA SUSPENSIÓN

La suspensión, además de "...tener un carácter excepcional, tiene que guiarse por tres principios fundamentales, atendiendo a su necesidad, a su proporcionalidad y a su duración, todas estrictamente limitadas a las exigencias de la situación"⁹. Estos principios, entre otros aceptados internacionalmente, pretenden controlar la legalidad y legitimidad de una medida de suspensión de garantías.

Principio de Necesidad

Cuando el Estado no dispone de otra alternativa para enfrentar la situación de emergencia, procede la suspensión. Ésta debe expresar con claridad los motivos sobre los que se funda¹⁰ y justificar su pertinencia.

El Decreto Presidencial No. 793, por medio del cual algunas garantías continúan hoy suspendidas en las fronteras, adolece de ambigüedad. En efecto, éste es a la vez un decreto de restitución de garantías (suspendidas por una razón que en nada tiene que ver con el tema de fronteras) y un decreto de sus-

sobre derechos humanos⁵, supone un conjunto de requisitos y controles orientados a que el uso de estos poderes especiales fortalezca efectivamente el Estado de Derecho y no genere situaciones propicias para la acción arbitraria de agentes gubernamentales⁶.

La posibilidad de un uso de la suspensión contrario al Estado de derecho no es sólo especulación teórica. En efecto, los "estados de sitio" han sido utilizados (y de esto da larga fe América Latina) como clave legal tras la cual se han escondido acciones propias del Terrorismo de Estado. En Venezuela, y para ilustrar esta afirmación, es célebre la afirmación de algunos soldados que actuaron en los sucesos de febrero-mar-

zo de 1989, según la cual "sin garantías no se paga muerto". Alrededor de cuatrocientas personas asesinadas por agentes del Estado en esos sucesos fue el saldo de esta concepción desviada de la legalidad.

En función de los riesgos que supone esta medida y de los necesarios controles a que debe estar sujeta, realizaremos unas breves anotaciones sobre el proceso de Suspensión de Garantías actualmente vigente en la frontera venezolana con Colombia.



pensión vinculado a la situación de seguridad fronteriza. En relación con la situación que motiva y justifica la suspensión, el decreto se limita a decir que "...existe una situación que requiere, para la protección de nuestras fronteras, el mantenimiento de la suspensión..."¹¹.

No se explica (sobre la base de los criterios utilizados por el Ejecutivo), pues, la situación de emergencia ni la justificación de la suspensión, y esta ausencia impide evaluar la pertinencia de la medida.

Principio de Proporcionalidad

La medida de suspensión debe aplicarse de manera proporcional a la situación que la generó. En tal sentido y a manera de ejemplo, en un contexto de intento de golpe de Estado, el Ejecutivo puede suspender las garantías de un derecho como el de reunión, con el objeto de evitar la conspiración política. Pero la restricción a este derecho no puede ser aplicada a sectores de la población no vinculados con la situación de emergencia, como podrían ser un grupo de ancianos en un geriátrico, el consejo de ministros o una reunión de niños Scout.

En este sentido, la indefinición de la situación que genera la suspensión de garantías en la frontera imposibilita limitar la proporción en que debe ser aplicada la medida y abre puertas a la discrecionalidad de los agentes estatales encargados de aplicarla.

En el actual contexto fronterizo, las detenciones masivas forman parte de la cotidianidad de los pobladores. Un caso que ilustra esta afirmación es el de Puerto Chorroquero (Edo. Apure), el 15.08.97, cuando luego del secuestro del Teniente de Navío Carlos Bastardo por presuntos guerrilleros, "...los cuerpos de seguridad procedieron a detener a casi todos los hombres, mujeres, niños y ancianos de la población. Sacaron a todos los habitantes de sus casas a la media noche, los acostaron boca abajo en el suelo, les pisaron el cuello y los apuntaron con fusiles a la cabeza, mientras que otros funcionarios se metieron en las casas y rompieron todo"¹².

Esta acción, además de afectar a una población entera, no vinculable con el secuestro, supuso la violación de otros derechos, y evidencia la desproporción

de la actuación represiva en la zona. En el mismo sentido, el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos del Municipio Páez (Codehum) ha señalado que "...los cuerpos de seguridad, en su afán de combatir la inseguridad fronteriza, han criminalizado el vivir en la frontera (...) pareciera que en cada ciudadano ven a un guerrillero que hay que reprimir"¹³.

Principio de temporalidad

La suspensión no se puede prolongar más allá de la superación de la emergencia que la originó, pues se corre el riesgo de que una medida de excepción se convierta en regla, afectando con esto los cimientos del Estado de derecho. Al no estar definida la emergencia que originó la suspensión, queda igualmente a la discrecionalidad de los agentes estatales definir el momento de cese de la misma.

La actual suspensión de garantías constitucionales en la frontera venezolana se encuentra al margen de principios internacionales de derechos humanos aquí señalados, amén de servir de condición que abona la posibilidad de múltiples violaciones a los derechos humanos de los pobladores de esas regiones del país, todo lo cual la convierte en una medida ilegal e ilegítima que debe ser levantada.

Garantizar la Seguridad del Estado es un deber de sus funcionarios. En tal sentido, es evidente que no pueden permanecer pasivos ante una situación como la presencia delictiva de grupos armados en las fronteras. No obstante, no es tolerable que, alegando acciones en pro de la seguridad, se transgreda la legalidad constitucional.

La seguridad de un Estado es la de la totalidad de los elementos que lo integran (territorio, gobierno, población) y, en este sentido, puede ser amenazada por factores externos e internos. Sobre este tema, el jurista chileno Hernán Montealegre señala que "...un gobierno que viola sistemáticamente los derechos humanos de sus nacionales es una amenaza para la seguridad de ese Estado"¹⁴. Desde esta perspectiva, el tema de los derechos humanos no debe verse como reñido con una política de seguridad fronteriza. Muy al contrario, es incluso una garantía de su efectividad.

1	Leandro Despouy (Relator sobre derechos humanos y estados de excepción /ONU), Doc. ONU E/CN.4 /Sub.2/1997/19
2	La suspensión procede sobre las garantías de los derechos y no sobre los derechos mismos. Los derechos no se pueden suspender dado que son inherentes a la persona humana. Diferencia entre derechos y garantías y los derechos que no se pueden suspender
3	Leandro Despouy Op cit.
4	Artículos 240 a 244 de la Constitución de la República de Venezuela
5	Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
6	La Corte Interamericana de Derechos Humanos en Opinión Consultiva OC-6/87 señaló que la excepcionalidad de la suspensión no puede interpretarse como la "...suspensión temporal del Estado de derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse" Tomado de Leandro Despouy, Op cit.
7	Decreto Presidencial No. 588, 15.03.98
8	Decreto Presidencial No. 739, 06.07.95
9	Hector Faúndez, "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", IIDH, 1996
10	Artículos 241 de la Constitución de la República de Venezuela
11	Op. cit
12	Provea, "Situación de los Derechos Humanos en Venezuela", 1997
13	Codehum, "Frontera y derechos humanos. Informe semestral", 1996
14	Hernán Montealegre, "La seguridad del Estado y los derechos humanos", Editorial de la Academia de Humanismo Cristiano, Chile, 1979



Antonio J. González Plessmann es miembro del área de Información del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea).