

BALANCE DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

...¿ha mejorado la situación de los derechos humanos y, en particular, de su impunidad en los últimos ocho meses? [...] Es evidente que ningún nuevo gobierno puede en pocos meses mejorar substancialmente la situación de los derechos humanos, pero sí puede al menos iniciar políticas, cambiar prácticas policiales en la materia, proponer cambios normativos, cambiar su actitud ante los órganos internacionales de derechos humanos, establecer un diálogo constante y respetuoso con las ONGs, promover el castigo a los responsables de violaciones a los derechos humanos...

Carlos Ayala Corao

Durante el período comprendido entre octubre de 1998 y septiembre de 1999, se terminó un período constitucional y transcurrieron los primeros ocho meses de gestión del gobierno iniciado en febrero del presente año. La investigación, análisis y evaluación de la situación de los derechos humanos, cuyo resumen presentamos en este balance, tiene en cuenta ambas gestiones, señalando las principales situaciones violatorias de los derechos humanos y sus principales patrones, destacando con especial énfasis los ofrecimientos electorales y su aplicación en la práctica, tanto a nivel de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales. En esta oportunidad, el balance de la situación de los derechos humanos incluye tanto la evaluación de la actuación de los tradicionales Poderes Públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) electa el 25.07.99.

Durante los últimos cuatro meses de gestión del ex Presidente Rafael Caldera, el gobierno no varió sus políticas en materia de derechos humanos: mantuvo la suspensión de las garantías constitucionales en los municipios fronterizos; continuó impulsando un diálogo de carácter formal con las ONGs de derechos humanos sin dar muestras de voluntad política para concretar las propuestas de este sector, como lo demuestra la suspensión del 2º Encuentro con las ONGs pautado para el mes de octubre y el incumplimiento del acuerdo previo de presentar y aprobar un Plan Nacional de Derechos Humanos como culminación del proceso iniciado en julio de 1977 y por último, profundizó la regresividad en la protección normativa de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la aprobación de un paquete de decretos-leyes que reformaron el sistema de seguridad social con una clara orientación privatizadora.

La evaluación de la gestión de los Poderes Públicos una vez iniciado el nuevo período constitucional, no puede hacerse de manera simplista. Si bien ocho meses es un lapso insuficiente como para sacar conclusiones definitivas, no lo es como para detectar algunos síntomas o identificar incipientes tendencias que pudieran preocupar o ser esperanzadores frente a la problemática de derechos humanos. Es lo que se intenta hacer a lo largo de este Informe.

En este sentido, al tratar de responder las preguntas que se plantean en el encabezado, Provea ha constatado que desde el Poder Ejecutivo, en principio ha habido una intencionalidad favorable al respeto de los derechos humanos, que se ha expresado a lo largo de estos ocho meses en los siguientes campos: orientación, formación y control de las fuerzas policiales y militares para ajustar su actuación a la normativa de los derechos humanos; incorporación de esta temática en el discurso oficial traduciéndola a propuestas normativas a ser introducidas en el nuevo texto constitucional; actitud proclive al diálogo y a la colaboración con los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs); ratificación del papel garantista del Estado en las políticas de salud y educación, y por último, la ampliación del ejercicio del derecho a la participación política a través del mecanismo del referéndum. Sin embargo, todo lo anterior contrasta con acciones y actitudes promovidas por el mismo Ejecutivo que menoscaban la vigencia del Estado de Derecho, en especial las indebidas presiones e intromisiones ante decisiones de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en todo lo referido a la ANC, poniéndose de esta forma en tela de juicio el principio de independencia de los poderes. Asimismo son criticables las actitudes de intolerancia frente a los sectores políticos derrotados en las pasadas elecciones. Si bien es

cierto el Ejecutivo no ha tomado acciones que pudieran catalogarse como violatorias de los derechos humanos (inhabilitaciones políticas, persecuciones o encarcelamiento de disidentes), no es menos cierto que aquellas actitudes no son coherentes con los principios de convivencia democrática y de respeto a las minorías.

En el ámbito del Poder Judicial, durante el período, la reforma del Sistema de Administración de Justicia se debió fortalecer con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y del Código Orgánico Procesal Penal (COPP), entre otras. Sin embargo, la lentitud en la instrumentación y las resistencias internas y de otros órganos de los poderes públicos a la aplicación de estas leyes, así como el debilitamiento y pérdida de autonomía de la CSJ y del Consejo de la Judicatura (CJ), frente a la ANC ponen en duda el destino de la mencionada reforma.

El Poder Legislativo en materia de derechos humanos, ha sido inoperante, ya que este ámbito no aprobó leyes largamente esperadas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajadores (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Ley Orgánica de Comunidades, Pueblos y Culturas Indígenas, la Ley de prohibición de la Tortura o la Ley de prohibición de uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones públicas.

La evaluación de la actuación de la ANC, bajo la óptica de los derechos humanos, no arroja resultados unívocos. Por un lado, ha cumplido un papel favorable en lo que respecta a la participación de las ONGs en el debate y en la incorporación de propuestas normativas en materia de derechos humanos², pero por otro, ha tomado al menos dos decisiones contrarias a la vigencia del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Nos referimos específicamente, al dictado y aprobación de los decretos de Emergencia Legislativa y Judicial, que en opinión de Provea violentan la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al desconocer *de jure* las garantías judiciales y el principio de independencia de los Poderes Públicos.

En este contexto, lo que a continuación presentamos es un balance de la situación de los derechos humanos a título de inventario, que seguramente se irá completando a medida que avance la gestión de los diferentes poderes públicos en los próximos años.

En materia de derechos civiles y políticos, cabe destacar que en este período, al igual que en el anterior, se registra una situación de mejoría en el respeto de ellos por parte de las autoridades, destacándose un menor número de violaciones al derecho a la vida, a la libertad, integridad (tortura) y seguridad personal. Se vive un clima de amplias libertades políticas y de libertad de expresión, aunque permanecen sin resolver los problemas estructurales relacionados con la administración de justicia y la violencia carcelaria.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), la implementación de la propuesta económica del Presidente Chávez definida como "*humanista, autogestionaria y competitiva*" hasta el presente, por el escaso tiempo transcurrido, no ha comenzado a ponerse integralmente en práctica, y por ende no ha revertido el deterioro que estos derechos han tenido desde que se impusiera en 1989 planes de ajuste estructural de la economía de clara orientación neoliberal. Es evidente que más allá de las intenciones y de una orientación discursiva a favor de restaurar y garantizar la vigencia de los DESC y prometer una mejoría en las condiciones de vida de la población, todavía esto está lejos de concretarse.

Las condiciones de pobreza, el incremento del desempleo, el deterioro del salario real, el incumplimiento de la homologación de las jubilaciones y pensiones al salario mínimo y la continuidad de proyectos que afectan al ambiente en territorios poblados por pueblos y comunidades indígenas, demuestran incluso las contradicciones de una política económica en materia de derechos sociales que no termina de definirse. Sin embargo, cabe destacar positivamente que en materia de educación y salud, el accionar gubernamental ha reivindicado la necesidad de revertir la tendencia privatizadora presente en los dos últimos gobiernos para dar paso a una política garantista por parte del Estado frente a estos dos derechos. Esta política se ha manifestado ya en algunas acciones tales como el rescate de la gratuidad de la educación pública, la puesta en práctica del doble turno en escuelas asentadas en zonas

populares, la reforma y reestructuración del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el inicio del rescate de la red hospitalaria pública.

Derechos civiles y políticos: un balance parcialmente positivo

Nuevamente, por segundo período consecutivo, se presenta una disminución en los casos de violación al **derecho a la vida** por parte de los cuerpos policiales y de seguridad del Estado. Entre octubre de 1998 y septiembre de 1999, Provea registró 101 personas muertas, tres menos que en el período anterior, lo que representa el menor número de violaciones al derecho a la vida desde 1989. Cabe mencionar que entre 1989 y 1997 el promedio anual de violación al derecho a la vida fue de 140 casos, lo que significa que en esta oportunidad hubo una disminución del 28%. A pesar de ello, se registraron 2 personas muertas en el desarrollo de manifestaciones pacíficas, patrón que no se presentaba desde 1997. Las policías estatales continúan encabezando las estadísticas de violaciones al derecho a la vida, totalizando 44 víctimas; se ubican en segundo lugar las Fuerzas Armadas con 15 casos (7 de ellos en el marco de la realización del Plan República durante las elecciones del pasado 08.11.98). Destaca el hecho de que del total de casos registrados, 37 personas fueron muertas bajo el patrón de ejecución extrajudicial (aplicación de facto de la pena de muerte), lo que significa que aunque disminuyó en 10 casos con relación al período anterior, sigue siendo el patrón de violación al derecho a la vida más recurrente en los casos denunciados desde 1989.

Las violaciones al **derecho a la libertad personal** disminuyeron en un 47% en comparación con el período anterior, registrándose un total de 6.716 casos, discriminados según los siguientes patrones: 6.236 detenciones arbitrarias en operativos policiales o allanamientos masivos; 296 detenciones individualizadas como consecuencia de conductas de abuso de poder y por motivaciones políticas y 184 detenciones en manifestaciones pacíficas. No se han presentado casos de presos políticos. Cabe destacar, que la razón fundamental de la disminución de violaciones al derecho a la libertad personal se debe a la decisión de las autoridades nacionales de no permitir la realización de «redadas» como estrategia prioritaria en el control del delito, lo que significó una disminución del 49% de las detenciones bajo el patrón de detenciones masivas, que sigue siendo a pesar de todo, el más reiterado desde 1989.

Por tercer período consecutivo, las violaciones al **derecho a la integridad personal** registran una disminución. En comparación con las 442 víctimas registradas en el período anterior se presentó una leve disminución del 4% (424 víctimas). Del total de casos, 28 obedecen al patrón de tortura; 239 a tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes y 157 a heridos por el uso de armas de fuego por parte de los cuerpos policiales o de seguridad. En relación con el período pasado, cada patrón registra un descenso del 30% y 24% en los dos primeros, y un aumento del 76% en el último. Vale destacar, que los 28 casos de torturas representan la cifra más baja de ese patrón registrada por Provea desde 1989.

En referencia al **derecho a la seguridad personal**, Provea registró 109 denuncias de las cuales 68 son casos de hostigamientos o amenazas y 41 allanamientos sin orden judicial. Con respecto al total de denuncias registradas en el período anterior (192), en esta oportunidad se registró un descenso de violaciones al derecho a la seguridad personal del orden del 43,22%. Vale destacar, que los casos de denuncias de hostigamiento por razones políticas disminuyeron en un 70,96% en comparación con el período anterior, y que en esta oportunidad no se conocieron casos de hostigamiento a defensores u ONGs de derechos humanos, en contraste con los 15 del período anterior cuando esta conducta de los agentes de Estado motivó la preocupación de la comunidad nacional e internacional de derechos humanos.

El **derecho a manifestar pacíficamente** presentó una situación contradictoria, pues si bien se registró el número más bajo de manifestaciones reprimidas desde 1994: sólo una de cada 24 en comparación con una de cada 7 del período anterior; se volvieron a presentar dos casos de manifestantes muertos por el uso de armas de fuego (en manifestaciones registradas en los Edos. Sucre y Zulia) y se produjo un aumento del 56% de casos de heridos en manifestaciones, llegando éstos a 184 en contraposición con los 118 del período anterior.

Respecto del **derecho a la libertad de expresión e información**, Provea constató un ambiente general de respeto a la libertad de expresión e información, aún cuando persisten casos que refieren a limitaciones en el acceso informativo a algunas fuentes oficiales. El Ejecutivo Nacional ha cuestionado abiertamente el tratamiento que algunos medios de comunicación le han dado a noticias sobre la acción gubernamental. Tales cuestionamientos, en ocasiones subidos de tono, han sido interpretados por algunos propietarios y directivos de medios de comunicación como una potencial amenaza a la libertad de expresión.

En esta oportunidad, incluimos un capítulo referido a los **derechos al asilo y al refugio** motivado en la actuación del Estado venezolano frente a la problemática de la violencia en Colombia que ha devenido en migración de población hacia Venezuela buscando proteger sus vidas. El tratamiento dado por las autoridades venezolanas a los diferentes casos de desplazamientos de personas desde Colombia, se ha caracterizado por su discrecionalidad, actuando en oportunidades de acuerdo a las normativas internacionales y en otras en total violación de ellas. Esto evidenció el grave vacío existente en la legislación interna y la consecuente falta de estructuras estatales para tratar este tipo de situaciones a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

La gravedad de la crisis del sistema penitenciario y de **los derechos de las personas detenidas y encarceladas** sigue estando a la orden del día. Según el Ministerio de Justicia, durante el año 1998 se registró el mayor número de víctimas producto de la violencia carcelaria: 471 reclusos muertos y 2.014 heridos. Esto implica que en las cárceles venezolanas durante 1998, muere más de un recluso por día y resultan heridos casi seis, producto de la imposibilidad del Estado de mantener el control interno de los centros penitenciarios. Esta situación no ha variado sustancialmente con las nuevas autoridades penitenciarias, aunque se registró un leve descenso en las estadísticas. En el período octubre de 1998-septiembre de 1999 se produjeron 390 muertos y 1695 heridos, para un promedio mensual de 33 muertos y 141 heridos. La crisis de autoridad en las cárceles ha producido un continuo cambio de autoridades en el sistema penitenciario en los ocho primeros meses de gestión del actual gobierno: tres Directores de Rehabilitación y Custodia e innumerables directores de centros penitenciarios.

A pesar de lo anterior, se han presentado mejorías notorias en los índices de hacinamiento y en la proporción entre procesados y penados, debido a una política más agresiva de las autoridades en el otorgamiento de beneficios previstos en la Ley de Régimen Penitenciario y por la entrada en vigencia del COPP, que prevé la libertad de los procesados con más de dos años sin sentencia para algún tipo de delitos. El índice nacional de hacinamiento disminuyó de un 54% en 1998 a un 36% en agosto de 1999. La proporción entre población reclusa procesada y penada en agosto de 1999, para un total de 22.914 reclusos, era de 57% de reos en espera de sentencia y un 43% cumpliendo condena contra un 64% y 36% respectivamente para 1998.

La situación del **derecho a la justicia** ha estado en el centro de la atención durante el período analizado, y presenta un balance poco alentador debido fundamentalmente a dos circunstancias: por un lado, a las dificultades y resistencias internas y de otros órganos del poder público en referencia al proceso de reforma judicial y a la entrada en vigencia del nuevo cuerpo legislativo, en especial en el ámbito penal; y por otro, al repunte sin precedentes de interferencias abiertas de otros poderes en el ámbito judicial, que ha minado las bases mismas de su autonomía e independencia.

La entrada en vigencia del COPP, generó resistencias en su aplicación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la jefatura del Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CPTJ), de la Fiscalía General de la República mientras estuvo al frente Iván Darío Badell y del Procurador General de la República. Internamente, supuso dificultades burocráticas en su implementación por parte del CJ en lo que tiene que ver con el impulso de la figura de la defensa pública. En este sentido, la carga de trabajo sigue siendo motivo de preocupación, toda vez que en 1998, los 159 defensores públicos disminuyeron el número de trámites realizados para un total de 59.477, lo que implica un promedio nacional de 374 trámites por defensor, contra 398 en 1997, proporción que aún supone una fuerte carga de trabajo por defensor, que afecta seriamente la

calidad de la defensa que puede ofrecer el Estado a imputados sin recursos económicos para sufragar los costos de una asistencia privada.

La justicia militar siguió siendo objeto de críticas por su intervención en procesos en los que los imputados son civiles, violentando de esta manera el principio del juez natural. El caso del ex-Prefecto de Caracas, Eduardo Ramón Flores, fue paradigmático en ese sentido, siendo solventado por el avocamiento posterior de la CSJ, que dispuso su libertad.

El componente del derecho a una justicia independiente se vio afectado por varias acciones públicas del Ejecutivo Nacional y de la ANC ante la CSJ y el CS, que derivó en las renunciaciones de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez a la Presidencia de la CSJ y de la Consejera Normarina Tuozzo a la Presidencia del CJ.

En medio de todo este panorama negativo, la CSJ decidió mediante la figura del avocamiento, solicitar todos los expedientes que cursaban ante la justicia penal ordinaria y militar, asociados con la represión desatada por los cuerpos de seguridad con motivo de la poblada nacional de febrero de 1989, intentando de esta manera rescatar el principio del juez natural.

El Ministerio Público, finalizada la gris gestión del Fiscal General saliente, caracterizada por un desempeño ineficiente en el cumplimiento de sus funciones como garante de la legalidad en los procesos penales y como agente de protección de los derechos humanos, enfrenta con la nueva gestión y con el futuro desarrollo constitucional de la Defensoría del Pueblo, el reto de la adecuación, del desarrollo y fortalecimiento de una institución que está en mora con la sociedad.

Derechos económicos, sociales y culturales: Intenciones garantistas

Desde 1989, los dos gobiernos constitucionales que antecedieron al actual, implementaron en materia económica políticas de ajuste estructural denominadas sucesivamente «El gran viraje» y «Agenda Venezuela» respectivamente, que en opinión de Provea generaron un deterioro creciente y sostenido de las condiciones de vida de la población, con la consiguiente desprotección y regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Ante esa realidad, el programa de gobierno del Presidente Chávez ha planteado desarrollar *«Un sistema económico humanista que ubique al hombre como centro de su atención y razón de ser y que permita condiciones de vida dignas [...] En un modelo económico humanista, la preservación del medio ambiente en condiciones sustentables para la biodiversidad y la garantía de trabajo seguras, son aspectos vitales para la vida en comunidad. Para que esto sea posible es necesario asegurar un nivel de vida adecuado de ingreso real para la familia venezolana.»*³, lo que teóricamente podría encuadrarse dentro de los parámetros definidos por UNICEF como «Ajuste con rostro humano».

En estos primeros ocho meses, en materia económica el nuevo gobierno ha dedicado sus primeros esfuerzos a lograr, mediante una Ley Habilitante aprobada por el Congreso, encauzar sus propuestas de contenido «humanista». En dicha ley, en el apartado 4, dedicado al ámbito económico sectorial, se proponen reformas a las leyes de seguridad social aprobadas en el pasado con un claro signo privatizador; el ordenamiento de la política minera en concordancia con la preservación del ambiente; la garantía de crédito a los productores para lograr la seguridad alimentaria; la regularización de la tenencia de tierra agraria y habitacional y la protección de la propiedad colectiva de la tierra a favor de los indígenas. Con posterioridad, el Ejecutivo Nacional presentó una propuesta de Constitución que incluye una visión coherente con una visión garantista del Estado en materia de DESC, que sirvió de base para las discusiones que la ANC inició al cierre de este Informe. Vale destacar, que ambas propuestas en principio son coherentes con la garantía y protección de los derechos sociales, aunque a lo largo del presente Informe se pueden apreciar los obstáculos, debilidades y contradicciones que se han puesto de manifiesto en su aplicación práctica.

Es oportuno aclarar que evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DESC, en el marco de un cambio de gobierno supone evaluar las orientaciones generales de las nuevas políticas en este campo, mientras que paralelamente se analiza y presenta la

situación de estos derechos producto de las políticas anteriores. Bajo esta premisa, presentaremos en el presente balance un resumen del análisis que en profundidad se realiza en cada capítulo correspondiente a estos derechos.

Con respecto a los **derechos de los trabajadores**, se pudo constatar un contraste entre las expectativas creadas por el cambio de gobierno y los resultados obtenidos. En tal sentido, no se detectó mejoría en las condiciones de vida de los trabajadores: el incremento del desempleo, el deterioro del salario real y el constante incumplimiento de las contrataciones colectivas, son sólo tres de los aspectos más resaltantes que dan cuenta de tal circunstancia. En el ámbito normativo, entró en vigencia al final del pasado gobierno el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), que en opinión de destacados abogados laboristas contiene varios artículos que constituyen un retroceso en la protección normativa de los derechos laborales. Por otro lado, persiste el fenómeno del trabajo infantil y se extiende como hecho social, sin que existan políticas claras orientadas a su eliminación, tal como es el compromiso adquirido internacionalmente por Venezuela ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Con respecto a la reforma laboral adelantada en el año 1997, el tiempo se ha encargado de demostrar que perjudicó a los trabajadores. Las promesas de mejores salarios, de incremento del empleo y de crecimiento de las inversiones extranjeras y nacionales, no se cumplieron. El 09.02.99 el Presidente Chávez, anunció un ajuste en todos los escalafones de 20% a partir del 1º de mayo para los trabajadores del sector público, que no cubrió el índice de inflación de 1998 que se ubicó en el orden del 30%. Asimismo se decretó un salario mínimo obligatorio para los trabajadores urbanos que prestan servicios en el sector privado de Bs.120.000; un salario mínimo para los trabajadores rurales de Bs. 108.000; un salario mínimo obligatorio para los menores de edad de Bs. 90.000 y un salario mínimo para los conserjes de Bs. 90.0004.

Se ha incrementado la brecha entre el insuficiente salario y el costo de la canasta alimentaria y de la canasta básica. Para junio de 1999, el costo de la canasta alimentaria se ubicaba en Bs. 221.154 y el déficit del salario mínimo con respecto a ese costo es de 45,74%. Es decir, hacen falta Bs. 101.154 para completar el costo de los alimentos esenciales de una familia de cinco miembros. Por otra parte, aunque son diversas las cifras de desempleo que aportan diversas instituciones tanto públicas como privadas, todas coinciden en que el desempleo está cerca o sobrepasa los dos millones de personas. El Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) calcula la tasa de desocupación en 19%; Provenezuela en 25% y la Contraloría General de la República (CGR) en 23, 7%5.

Según el Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA) sobre la base de cálculos propios para junio de 1999 la tasa de desocupación se elevaba a 20,4%, el sector informal alcanzaba la cifra de 55% lo cual equivale que 75% de la fuerza laboral se encuentra en situación de desempleo o subempleo. Indica que por primera vez se produce desempleo en el sector informal, calculando el mismo entre el 4 y 5%6. Los grupos poblacionales más afectados por el desempleo son las mujeres con 18,9% y los jóvenes entre 15 y 24 años (27,3%). Un indicador que aumenta las preocupaciones sobre el desempleo es el que registra que el promedio que dura una persona como desempleada se incrementó de 6 a 10 meses7.

La tasa de desocupación femenina fue de 12,7% para el segundo semestre de 1998, casi tres puntos por encima de la desocupación masculina.

Durante el período causó preocupación la constante injerencia de altos funcionarios del Estado, incluyendo el Presidente de la República en la vida sindical del país. Se pretendió en un momento determinado desconocer la representatividad que la LOT le da a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) para participar y representar a los trabajadores en la mesa de discusión sobre los incrementos salariales.

Otra de las características resaltantes de la actual situación laboral del país es la incertidumbre en cuanto al cumplimiento de las contrataciones colectivas vigentes y las que deben discutirse en los próximos meses, además de que el derecho a la contratación colectiva fue afectado por el gobierno nacional al establecer en los decretos de aumentos salariales, restricciones o

prohibiciones de recibir nuevos aumentos salariales a los docentes y médicos de la administración pública y a los obreros y empleados de las universidades nacionales.

A pesar del clima de conflicto que ha existido en el sector laboral, Provea no tuvo conocimiento de que por parte del Estado se hayan adoptado medidas orientadas a obstaculizar el ejercicio del derecho a huelga. Sin embargo, llamó la atención las reiteradas declaraciones del Ministro del Trabajo descalificando los anuncios de las organizaciones sindicales sobre la preparación de acciones para exigir la discusión de los contratos en la Administración Pública. No se tuvo conocimiento de que se hayan tomado represalias contra los dirigentes o trabajadores que participaron en huelgas o paros.

En términos generales, la situación del **derecho a la salud** en el presente período, se mantiene en condiciones similares a las señaladas en nuestro anterior Informe. Los cambios más importantes, a juicio de Provea, se presentan en la orientación de las políticas públicas, que de privilegiar y apoyar la consolidación de un modelo discriminatorio y mercantilista característica del anterior gobierno, se pasaría a una que asumiendo la salud como un derecho humano, rescataría el papel rector del Estado en esta materia. En 1999, la deficiente asignación presupuestaria siguió siendo un problema, ya que para este año el presupuesto reconducido fue de Bs. 755.936.000, lo que representa apenas el 1,29% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra igualmente baja como la aprobada en 1998, cuando se ubicó en Bs. 1.380.000.000, aunque finalmente fue reducido a Bs. 800.000.000. Cabe destacar, que esta problemática es de vieja data, ya que desde 1980 a 1999 la asignación para el sector salud se redujo del 14 a solo el 6% del Presupuesto Nacional. En este sentido, las nuevas autoridades del flamante Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) aseguraron que para el año 2000 aspiran a que el presupuesto de salud se ubique en el 13% del Presupuesto Nacional.

En lo que respecta a la situación de la salud, tenemos que según la Memoria y Cuenta del Ministerio rector de la salud, los casos de dengue en 1998 fueron 37.586 superando en un 12% los habidos en 1997, con lo cual esta enfermedad continúa manteniendo un patrón endémico. El dengue hemorrágico presentó un acumulado de 1.832 casos con 10 defunciones, con lo cual Venezuela se convierte en el país de la región con más incidencia de este tipo de dengue. En lo que respecta al Sida, las fallas en los registros oficiales hacen que las cifras manejadas no se corresponden con la realidad, hecho denunciado por Acción Ciudadana contra el Sida (ACCSI) y que en su Informe Anual de 1998 da cuenta que la tasa de casos de Sida por millón de habitantes se ha incrementado de 4,32 en 1986 a 50,89 en 1994, estimando que en Venezuela el número de seropositivos oscila entre los 50 mil y 100 mil personas.

A nivel de salud mental, cabe destacar que ésta se ha visto especialmente afectada en los últimos años como consecuencia de la grave crisis social y económica, lo que ha llevado a que se incrementen las consultas psiquiátrica-neurológica: 81.000 personas con edades comprendidas entre los 20 y 54 años de edad podrían sufrir neurosis depresiva. Sin embargo, este número no representa con mucho, el grueso de la población que padece algún tipo de trastorno mental, pues de los 3,3 millones de personas que en Venezuela viven en condiciones de pobreza crítica, un elevado porcentaje de ese grupo humano padece trastornos mentales y no tienen ni los recursos económicos ni el apoyo familiar necesario para enfrentar tal situación. En contraposición con el número de personas afectadas en su salud mental, en el país sólo existen nueve institutos privados financiados por el Estado donde se atienden a 1.770 enfermos mentales, que generalmente presentan trastornos de esquizofrenia, enfermedad maniaco-depresiva y epilepsia.

Otro aspecto que no ha sido objeto de atención adecuada por parte del Estado, a pesar de contar con una normativa específica para ello, es la situación de la salud ocupacional. Los hechos que más frecuentemente afectan la salud del trabajador, pudieran prevenirse y controlarse de existir una actitud vigilante por parte de los organismos estatales encargados de hacer cumplir los mecanismos de protección previstos en la ley hacia la salud de los trabajadores. Esta falta de control e irrespeto a estas normativas es particularmente emblemática en las empresas industriales propiedad del Estado.

Los indicadores que permiten medir la situación de saneamiento ambiental en el país se refieren a la cobertura de la red de cloacas y acueductos, así como de los programas que adelantan las autoridades para tratar los desechos sólidos y evitar la contaminación.

Según un Informe de la OPS (La Salud en las Américas), para 1997, en las ciudades, el 20% de su población no dispone de agua potable directa, sino que la recibe por medio de camiones cisternas o pilas públicas

Los principales indicadores que sirven para medir la vigencia del **derecho a la alimentación** confirman una tendencia negativa que viene consolidándose en el último lustro, que de proseguir pudiera ubicar a Venezuela en un cuadro estructural de insuficiencia alimentaria. El patrón recurrente de la caída del consumo de alimentos se repitió durante 1998 y el primer semestre de 1999. En 1998 el volumen de ventas de alimentos de la dieta básica disminuyó en un 24% respecto del año anterior, y durante el primer semestre de 1999 se registró un nuevo descenso del 7% con respecto al año anterior. Existen 800.000 familias en todo el país que no tienen capacidad de generar ingresos para comprar una dieta que cubra las necesidades calóricas, con lo cual están cayendo en desnutrición. Según el MSAS, el consumo de calorías diarias por persona ha descendido anualmente desde 1994, para ubicarse en 1997 en sólo 1942, lo que se ubica por debajo de las 2020 calorías recomendadas para Venezuela por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Para el segundo semestre de 1998, el grupo etario comprendido entre los recién nacidos y los 14 años, presenta un déficit nutricional del orden del 26,93%.

Con respecto al **derecho a la educación**, a partir de la asunción del nuevo gobierno constitucional, ha habido un giro significativo en lo que respecta a políticas públicas en la materia. La ratificación de la responsabilidad del Estado en la garantía del derecho, la afirmación de la gratuidad de la educación en todos sus niveles -incluido el universitario-, la ratificación del derecho a inscribir en planteles educativos a hijos de padres extranjeros que no posean documentación, la prohibición de excluir alumnos por distintos motivos, el plan de reparación de planteles, la instauración de escuelas de doble turno en municipios con índices elevados de pobreza crítica, han sido algunas de las políticas implantadas durante la nueva gestión, acordes con los contenidos del derecho a la educación que deben ser destacadas como positivas. Sin embargo, consecuentes con nuestra labor de vigilancia de la situación de la educación en el país, cabe señalar también que aún no hay muestras de que las cifras negativas de muchos indicadores señaladas en Informes anteriores estén mejorando. Así, la matrícula para el período 1997-1998 en los niveles y modalidades del sistema educativo, se incrementó con respecto al período interanual anterior, pero siempre por debajo del crecimiento vegetativo de la población venezolana, lo que indica que siguen sin ingresar al sistema educativo un número significativo de niños y jóvenes, aun cuando para el año escolar 1999-2000, las nuevas autoridades afirmaron que la matrícula en general había crecido en aproximadamente 600.000 alumnos, como resultado de la afirmación de la gratuidad de la educación. Con respecto a las cifras de exclusión escolar, el país no cuenta con estadísticas confiables, pero puede afirmarse que hay más de 2.500.000 niños y jóvenes entre 3 y 17 años no escolarizados⁸.

La permanencia de los alumnos en el sistema, es otro de los índices que permite afirmar que nuestro sistema educativo no favorece la prosecución escolar. Según cifras oficiales de la gestión anterior, de cada 100 niños que ingresan a 1er grado, 34 no logran avanzar más allá del quinto grado. Según el análisis de cohortes que realiza Provea, de cada 100 niños que ingresan a 1er. grado, aproximadamente sólo 69 llegan a 5º grado, 52 a séptimo y apenas 31 a noveno grado⁹. Si bien la problemática del abandono escolar es compleja, no debe olvidarse que una de las principales causas del mismo debe ubicarse en el proceso económico-social vivido en el país fundamentalmente desde los años 80, consistente en un patrón de concentración de la riqueza en cada vez menos familias y el consecuente crecimiento de la pobreza para la mayoría, que las obliga a enviar a sus hijos al mercado de trabajo con pérdida de la escolaridad como una forma de paliar su situación económica.

Con respecto a la gratuidad de la educación, las nuevas autoridades fueron enfáticas en ratificar este principio, y cabe esperar que a lo largo del quinquenio continúen tomando las medidas necesarias para que se cumpla este principio.

La situación del **derecho a la seguridad social** ha estado signado por la manifiesta voluntad del Ejecutivo Nacional de revisar y reformar el marco legal aprobado en el período anterior, criticado por su orientación mercantilista y excluyente de por lo menos un 70% de la población que no tiene capacidad para cotizar y así acceder a la cobertura de la seguridad social. Al respecto, tomó decisiones en esa dirección como la suspensión de la liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), la aprobación de los nuevos subsistemas de Vivienda y Política Habitacional y Paro Forzoso y Capacitación Profesional, al tiempo que delegó en la ANC crear el marco jurídico global del derecho a la seguridad social, para que el próximo parlamento legisle sobre los subsistemas de salud y pensiones. Contradictoriamente con estas iniciativas, argumentando razones presupuestarias, el nuevo gobierno, al igual que los anteriores sigue violando la Ley de Homologación de Pensiones y Jubilaciones al Salario Mínimo, ya que la pensión mínima se ubica en Bs. 90.000 mientras que el salario mínimo se ubica en Bs. 120.000. Por otra parte, el IVSS da cuenta que para 1999 el universo de cotizantes era de 2.250.821 personas, de las cuales 1.395.509 pertenecen al sector público y 855.312 al sector privado de la economía. Estas cifras indican que aproximadamente el 50% de la fuerza laboral corresponde al sector informal de la economía y no está protegida por la seguridad social, más un 25% que, estando dentro del sector formal tampoco está asegurada. En este período, ha mejorado la oportunidad de los pagos del Seguro de Paro Forzoso de los 89.847 beneficiarios, que para el lapso enero a julio de 1999 ha reducido el retraso a sólo dos meses.

Sobre el **derecho a la vivienda** destaca en este período el alto número de ocupaciones y posteriores desalojos forzosos que se presentaron en los meses de octubre de 1998 y en marzo de 1999. A pesar de que el Presidente Chávez ordenó a la Guardia Nacional no intervenir en procedimientos de desalojos forzosos, Provea constató que al menos en un 20% de los casos, los alcaldes y gobernadores recurrieron al uso de la fuerza, sin que se diera alternativa a los ocupantes para solucionar su problema de vivienda. El déficit de viviendas se ubica según datos oficiales en 900.000 viviendas y en 1.400.000 según fuentes privadas relacionadas al sector de la construcción. Para 1998, según el Ministerio de Desarrollo Urbano el sector público construyó 44.743 unidades habitacionales, y para 1999 se proyectaba la construcción de 60.000 unidades más. Según una investigación del Banco Mundial, el 45% de los habitantes de Venezuela no cuentan con servicios de aguas servidas y recolección de basura regular. Por primera vez en años, la contracción de la demanda, provocó un descenso en los precios de los alquileres de vivienda del orden del 20%, mientras se mantienen 300.000 viviendas sin alquilar.

En lo que respecta al **derecho a la tierra** durante este período se presentó un alto índice de ocupaciones, lo que relevó las deficiencias de la aplicación de la reforma agraria en el país. Según el Censo Agrícola de 1998 sólo el 4,2% de las tierras están cultivadas, lo que en números absolutos equivale a medio millón de explotaciones agrícolas, mientras que están sin utilizar 30 millones de hectáreas (has), y adicionalmente el 70% de las tierras están en posesión del 3% de los propietarios del sector agrícola. Durante 1998 el Instituto Agrario Nacional (IAN) regularizó la tenencia de la tierra entregando 15.247 títulos de propiedad, para una superficie de 748.890 has, que benefició a 16.922 familias. Durante 1998 continuó la actualización del registro y catastro de tierras iniciado hace ya diez años, realizándose el registro catastral de 379.793 has, proyectándose registrar 681.893 has. en 1999.

En materia de **derechos de los pueblos indios** la designación de una representante de la etnia Wayú al frente del Ministerio del ambiente, así como la decisión presidencial de incluir a tres miembros de las etnias indígenas como miembros de la ANC, merecen un reconocimiento especial pues amplió la participación política a ese sector de la sociedad venezolana, que por primera vez en igualdad de condiciones puede participar en las decisiones que los afectan. Más allá de ello, persisten situaciones estructurales que pudieran empezar a ser cambiadas a partir de la aprobación de la nueva Constitución donde se prevé que los pueblos indios logren incorporar el reconocimiento de sus derechos ancestrales. Continúa sin aprobarse el Convenio N° 169 de la OIT; la educación intercultural bilingüe confronta problemas ya que,

según la propia Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Educación, se registra una disminución de la matrícula escolar y del número de escuelas bajo esta modalidad; la situación de salud de la mayoría de las etnias es grave, destacando en particular la de los Yanomami, Waraos, Yucpa y Barí; la propiedad colectiva de las tierras sigue sin resolverse adecuadamente y el reconocimiento al derecho al territorio genera fuertes resistencias en algunos sectores gubernamentales y militares. Igualmente, el actual gobierno ha dado continuidad a los megaproyectos que la gestión anterior venía desarrollando en territorios indígenas pese a la abierta oposición de estos pueblos.

Para finalizar, la situación del **derecho al ambiente** no ha registrado cambios substanciales en referencia a evaluaciones anteriores. El cambio de gobierno no ha derivado en un cambio sustantivo de las políticas para el sector. Una primera evaluación de éstas, evidencian la existencia de contradicciones respecto de los ofrecimientos electorales, que se manifiestan en la tendencia a proseguir con las políticas de sus antecesores. La reticencia a derogar el Decreto N° 1850 sobre Imataca, la ratificación de la continuación del proyecto del tendido eléctrico hacia Brasil, así como la nula revisión de los contratos de apertura petrolera, son algunas de las muestras que ratifican esta apreciación. Otro aspecto cuestionado, es el carácter meramente formal que se le da desde las instancias gubernamentales a la participación de las comunidades indígenas y ONGs ambientalistas a la hora de abordar problemáticas concretas, lo que explica en parte la continuidad de conflictos que llevan varios años sin resolverse.

1. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1997-septiembre 1998. Caracas, 1998. Pág. 15.

2. Al cierre del presente Informe, en la primera discusión del Anteproyecto de Constitución, se incorporaban nuevos derechos y garantías como el *habeas data*, la gratuidad de la educación y de la salud públicas, se reformaba la justicia militar, se reconocían importantes derechos a los pueblos indios y se ampliaban los derechos de participación política.

3. CHÁVEZ FRÍAS: Hugo Rafael: La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Caracas, 1998. Pág. 30.

4. Decreto 180. Gaceta Oficial Nro. 36.690 del 29.04.99.

5. El Nacional 19.06.99, pág. E-1.

6. CENDA: Recesión y Desempleo. Primer Semestre. 1999.

7. El Nacional. 01.08.99, pág.E-1.

8. MINISTERIO DE EDUCACIÓN-ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE EDUCACIÓN CATOLICA: Convenio República de Venezuela-Avec. Comisión Permanente. Informe Año 1998. Caracas, enero 1999. Anexo 7, s/p.

9. MINISTERIO DE EDUCACIÓN: Memoria y Cuenta 1998. Págs. 440-441. Cálculos propios.