

La experiencia de COFAVIC en Venezuela

Liliana Ortega¹

La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos son los órganos establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos con facultades expresas para ejercer la supervisión y la protección de los derechos humanos. Son órganos que se distribuyen la competencia para vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en este instrumento internacional.

Venezuela es un país que, por sus características, por su historia en la década de los setenta y de los ochenta –una década con muchas dificultades para las Américas– vivió un tanto aislada del sistema interamericano. Un tanto aislada en la fase de la supervisión del sistema interamericano, no así en la fase de promoción y fortalecimiento del sistema, en la que ejerció un enorme liderazgo. Era la época del avance de la economía

1 Venezolana, Abogada, Directora Ejecutiva de COFAVIC.

venezolana en materia petrolera, cuando era una de las pocas democracias más o menos estables del hemisferio; era la época también, en que Venezuela se conocía exclusivamente por sus reinas de belleza, sus telenovelas y, por supuesto, por su enorme riqueza petrolera.

Esa época ha pasado y ha pasado para mal. Muchos países, que hoy día tienen democracias recién instauradas o ya con algún tiempo pero todavía corto, no semejante al de Venezuela que son 42 años ya, veían a Venezuela como la vitrina de las Américas. Sin embargo, los hechos del 89, que dieron origen a COFAVIC, los hechos del “caracazo”, revelaron que era posible fragmentar los vidrios de esa vitrina. Pero además de eso, que era mucho más difícil recomponer los vidrios de esa vitrina porque la democracia venezolana no había sabido hacer democracia. Sus instituciones padecían de una enorme fragilidad. Los partidos políticos habían perdido espacios de credibilidad muy importantes y había amenazas serias, consistentes, que luego se materializaron no solo en intentos de golpes militares, sino en lo que ha sido durante estos últimos años la historia venezolana, en una situación de poca estabilidad política.

Ese escenario trajo como consecuencia que las ONG venezolanas, abruptamente, de manera un tanto rara en el ejercicio del sistema interamericano, comenzaron a presentar casos. Esto nos coloca, además de la experiencia muy valiosa relatada Benjamín Cuéllar, en una situación bien importante. Benjamín Cuéllar, que viene de El Salvador de la época de los conflictos, de una época muy dura para el hemisferio, tiene una visión

significativa sobre el sistema en este momento. Venezuela, que era un país que no había sido sometido al escrutinio internacional con mucha agudeza, hoy día, luego de la instauración de democracias en la mayoría de nuestros países, es uno de los países en la región andina que tiene mayores problemas y que quizás en los próximos años va a tener, por el tema de impunidad, mayor número de casos ingresados en el sistema interamericano.

En este escenario, que puede ser útil que podamos compartir con ustedes, comienza el trabajo de diversas organizaciones no gubernamentales para presentar casos a la Comisión y posteriormente a la Corte. Venezuela solo ha tenido dos casos en la Corte Interamericana. Uno de ellos el caso del “caracazo”, que ha sido llevado por COFAVIC; el otro, el caso del amparo, que fue el primer caso ante la Corte Interamericana que fue sometido por PROVEA. Todos ellos acompañados por el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional. Estos casos son emblemáticos de los temas que hoy día manejan muchas de las democracias en el hemisferio. Seguimos teniendo una situación muy grave a pesar de la instauración de regímenes democráticos en nuestra región, por ejemplo en materia de las condiciones que viven los privados y privadas de libertad. Tenemos el tema de impunidad, colocado quizás en uno de los primeros lugares de la agenda democrática de las Américas. Tenemos el tema de pobreza, el tema de las minorías. El tema de los trabajadores migrantes, el tema de la violencia contra la mujer y, por supuesto, el tema de la brutalidad policial. Esos temas han demostrado suficiente y consistentemente que la democracia es un

elemento necesario –como bien dice el profesor Nikken– pero no es una condición suficiente. Hay que avanzar en democracia para poder lograr un progreso sustantivo en el estándar de protección de los derechos humanos de nuestros países. Por eso, creo que el caso venezolano puede ser un caso emblemático y útil para compartir en este escenario.

La Comisión tiene unos cuarenta años de funcionamiento y la Corte unos veinte años. Tenemos un sistema que ha sido ratificado por casi la totalidad de los países de América Latina y cinco por lo menos del Caribe anglohablante, lo que sin duda muestra una serie de avances y de contribuciones al tema de derechos humanos en la región. Este sistema ha contabilizado y ha manejado una serie de casos importantes que han dejado como precedente muy positivo, una jurisprudencia valiosa que sirve, no solo para debatirla en el sistema interno, sino muy especialmente para pasar a lo que se ha denominado la internalización de los derechos humanos, que significa tratar de adaptar el sistema interno al derecho internacional. Esa es una contribución innegable del sistema interamericano. No obstante, ese sistema que ha llevado al menos unos treinta casos a la Corte Interamericana y unos doce mil casos a la Comisión Interamericana, nos demuestra que, a pesar de haber sentado una jurisprudencia positiva en materia de derechos humanos, los números también reflejan la realidad de las Américas ante las difíciles situaciones que han vivido y que viven muchos de nuestros países.

Una razón que explica esto puede ser que la presentación de los casos y el seguimiento de los mismos, no solamente resultan muy costosos para las víctimas, para las ONG y para todos aquellos que intentan ingresar en el sistema interamericano, sino que hay que dedicar un enorme esfuerzo personal y profesional durante todo el procedimiento, que es larguísimo. Un procedimiento que, lamentablemente, en muchas ocasiones es comparable al procedimiento que se ha agotado en las instancias internas y que ha llevado a los familiares de las víctimas a acudir a este sistema interamericano como su última esperanza de justicia.

Es importante decir que con la instauración de los regímenes democráticos en la mayoría de nuestros países, no hemos logrado una disminución sustantiva a las violaciones de derechos humanos ni tampoco ha significado un fortalecimiento del sistema interamericano. Buena parte de nuestros países presentan en sus agendas temas muy focalizados, que siguen estando presentes y que, por supuesto, resumen que el setenta por ciento de los casos de violaciones del derecho a la vida son todavía el mayor insumo que reciben la Comisión y la Corte Interamericana hoy día, luego de instauradas las democracias en el hemisferio.

Ante estas realidades, hay que decir que muchas de estas denuncias y buena parte de estos casos, generan una situación nueva, una reacción nueva, dentro de muchos de los gobiernos. Muchos de estos gobiernos, especialmente gobiernos democráticos que han tenido un apego al sistema, cuando ven que han sido sometidos

al conocimiento del sistema, asumen una reacción distinta frente a la que tenían inicialmente. En tal caso, prefieren evitar la mención de sus países que aplicar las normas, tomar las medidas correctivas que impidan o que eviten que las violaciones de los derechos humanos se multipliquen. Esta quizás, es una de las mayores resistencias que tiene el sistema interamericano, a pesar de ser un sistema voluntario, al cual acuden los países de manera también absolutamente voluntaria. Sin embargo, esta voluntad de los Estados Partes no se traduce en una acción –hay acciones importantes–, pero generalmente no en una aceptación real y tangible del reconocimiento del sistema como un sistema de valoración, de importancia, para el avance en materia de derechos humanos. Por eso, la lucha constante en el seno de la Comisión y de la Corte, es evitar la mención de los países, más que prevenir las violaciones de los derechos humanos o actuar adecuadamente en materia de justicia para evitar el efecto de la repetición de los hechos que han sido denunciados.

Durante el trámite ante los organismos del sistema –tanto la Comisión como la Corte– podemos evidenciar una enorme resistencia a la supervisión internacional, como hemos dicho, por muchos Estados que utilizan el agotamiento de recursos internos, el proceso de conciliación o el proceso de admisibilidad, como argumento para dilatar aún más el proceso largo del sistema interamericano. Ante esto, vemos que, tradicionalmente, países de discursos de avanzada comienzan a plantear la posibilidad de reformar el sistema y resaltan las bondades que ofrece para la estabilidad democrática el que los asuntos de derechos

humanos sean exclusivamente conocidos en las instancias domésticas. La imagen internacional, ahora con la instauración de las democracias y la pervivencia del régimen democrático, es uno de los nuevos argumentos que se utilizan para evitar el escrutinio internacional y para evadir lo que significan las condenas que pueden producirse desde la nueva jurisdicción internacional en materia de derechos humanos.

Este escenario de reformas, que se puede presentar en un momento dado y que ya se ha presentado, creemos que en algunas circunstancias guarda un interés claro por debilitar el sistema. El sistema no debería ser ajeno a los procesos de cambio, a la posibilidad de la reforma, pero siempre y cuando este proceso sea producto de un debate constructivo, abierto, que no responda a los meros intereses de los espacios diplomáticos y como bien decía Pedro Nikken, que sea un espacio donde las ONG sean escuchadas y puedan, como destinatarios casi finales del sistema al lado de las víctimas, promover reformas y avances, y que no propicie –el subterfugio de la reforma– ni devastar el sistema ni un mínimo retroceso.

Hemos conquistado en estos años, y en ello las ONG han sido protagonistas muy activas, un sistema con un buen catálogo de derechos humanos que permite al menos, una justiciabilidad formal en materia de derechos civiles y políticos. Sin embargo, hay un tema que está pendiente y es el seguimiento. ¿Cómo enfrentar al sistema interamericano en sus propias contradicciones? ¿Cómo colocar un tema que significa demasiado para el avance de las democracias en la región, que es el cumplimiento de las decisiones que emanan del sistema

y que, muchas veces, o tardan en ser asumidas por los Estados o en algunos casos ni siquiera se cumplen? Ese es un desafío importante para el sistema y es un desafío también para las organizaciones que trabajan y ven en el sistema interamericano una posibilidad de justicia para las víctimas y una posibilidad de justicia para el avance en materia de derechos humanos.

Vemos que los nuevos espacios políticos de la región producen en algunos países –y la región andina es ilustrativa de esto– un ambiente de polarización. Es decir, un ambiente de blanco y negro, sin espacios para los grises, y ello es un desafío, un reto para las ONG en el marco del sistema, en el marco de la reforma y en el marco de la acción dentro del propio sistema. Se trata justamente de actuar con sensatez y con ponderación y de ubicarnos en el espacio que nos toca. En países como el nuestro, donde hay una evidente crisis de los partidos políticos, muchas veces se intenta colocar a las ONG en los espacios que debería realizar la oposición o en los espacios que le tocan directamente al oficialismo: esto es uno de los peligros, una de las grandes amenazas que tenemos en países en los cuales hay una crisis política importante y que lamentablemente pareciera que el núcleo duro en este momento es la región andina, pero nada dice que no pueda extenderse.

Creo que el caso venezolano, de 42 años de democracia, es ilustrativo de que el peligro nos amenaza a todos. Que no es un problema de otros, sino que en este momento sigue siendo un problema de todos. En este momento es fundamental un manejo riguroso jurídico en la presentación de casos –y en eso las ONG

hemos avanzado sustantivamente—. El tema del manejo de la evidencia, de la producción de casos documentados, suficientemente documentados, de casos ilustrativos, no solo con la idea de que sean casos no controvertibles; es decir, casos que puedan servir para avanzar en materia de derechos humanos y para sentar precedentes positivos, sino que también sean casos que fortalezcan el sistema en el ejercicio de sus propias funciones. Ese es uno de los desafíos que tenemos por delante y que está muy unido a la profesionalización de las ONG.

La creatividad, porque ahora es mucho más difícil, es importante en el trabajo en derechos humanos. Las democracias tienen ventajas, pero tienen también enormes desventajas. En el país del cual yo vengo, por ejemplo, el tema de los derechos humanos está perdiendo la batalla en la calle. Las ONG estamos perdiendo el trabajo que estamos haciendo en la calle porque el tema de la seguridad ciudadana se antepone al discurso de los derechos humanos. Tenemos, entonces, que tratar de ser más creativos, más inteligentes, más activos en las estrategias comunicacionales. Porque lograr que la opinión pública de nuestros países se adueñe de los casos, de los casos que están en el sistema, es demasiado útil. Por ejemplo, en el caso que nos ha tocado, el caso del “caracazo”, luego de 12 años de impunidad, uno de los grandes guardianes, de los grandes custodios de aquel caso —no se olvide— son justamente los medios de comunicación, la opinión pública venezolana. Ese ha sido un insumo importante para poder mantener, no solo viva la importancia del caso a nivel interno, sino muy especialmente frente a la

Comisión Interamericana y ahora frente a la Corte, porque el caso es de una enorme sensibilidad en la opinión pública nacional. Por ello, la creatividad en la comunicación es un desafío que tenemos por delante las ONG.

La presentación del asunto también reviste una gran importancia. Nosotros creemos que es relevante, no solo utilizar el tema del conocimiento y la parte contenciosa de los casos ante el sistema interamericano, sino que hay otros asuntos, otros mecanismos del sistema, que son realmente aprovechables. Las visitas *in loco*, la preparación de informes o la relatoría, son mecanismos que pueden ser muy útiles para avanzar en derechos humanos. Por eso, las ONG vemos como un tema por estudiar, por analizar y por discutir, el hecho de no centrar solo las energías en la presentación de denuncias clásicas de derechos humanos, sino que también podamos avanzar en otros mecanismos que tiene el sistema, que a veces son hasta mucho más expeditos que el propio cuestionamiento de casos y que pueden también dar frutos importantes para el avance de los derechos humanos.

En cuanto a la presentación de casos, nos parece oportuno ver la manera de ir estudiando los nuevos temas que surgen de la agenda del hemisferio. Hay temas que continúan, como impunidad, brutalidad policial, situación de las prisiones, entre otros, pero hay otros nuevos que van surgiendo: seguridad ciudadana, temas relacionados con la mujer, los derechos económicos, sociales y culturales, que son uno de los ejes temáticos de este curso; todos ellos son asuntos que deben ir

ingresando en la agenda de presentación de casos de las ONG. Para ello tenemos que diversificarnos más en la presentación de los casos y también tratar de ser más innovadores, para poder buscar nuevos precedentes que puedan hacernos avanzar en cuanto a la protección de los derechos fundamentales.

El seguimiento y el nombramiento de los miembros de la Comisión y de la Corte, son hechos que no deberíamos dejar pasar las ONG. Es demasiado importante saber quién está detrás del mostrador. Para eso, las ONG, en el sistema interno, en el área doméstica, tenemos que estar más activas con nuestras cancillerías. Por supuesto, trabajando en coalición con todas las organizaciones interesadas en el tema en el hemisferio, para promover al menos una opinión pública que esté atenta, que sea también custodia de quiénes ingresan en el sistema interamericano; de esa manera iremos superando el obstáculo que supone que la Comisión y la Corte puedan convertirse, y en algunos casos ser simplemente parte, de las regalías que se entregan los Estados cuando quieren canjear puestos en el ámbito internacional.

Creemos que es necesario promover un mayor control colectivo de los Estados que están comprometidos con el tema de los derechos humanos. Sabemos que es muy difícil hacer de esta frase una realidad en un hemisferio donde también hay Estados muy desiguales. No es lo mismo apoyar, por ejemplo –y lo decimos con conocimiento en el caso venezolano– denuncias contra la República de Venezuela, cuando hay inmensos acuerdos petroleros por delante en la mesa de

negociación entre los Estados del hemisferio. Bien sabemos que hay Estados de Estados, pero, en todo caso, lo que tenemos que hacer es tratar de aprovechar la mayor conciencia democrática que se vaya logrando en materia de conocimiento de Estados que van asumiendo su compromiso en derechos humanos con mayor seriedad, con el objetivo de tratar de lograr una mayor visión colectiva de lo que significan las responsabilidades que asumen los Estados, así como el cumplimiento y seguimiento de estas.

Hay un tema importante que a nosotros nos toca, y que nos ha tocado en estos seis o siete años de trabajo en el sistema interamericano; es uno de los grandes obstáculos que tienen las ONG en materia de presentación de casos: el tema de la cooperación. Nosotros encontramos enormes resistencias para lograr financiamiento para los casos que se llevan al sistema interamericano. Por eso, resulta un desafío para las ONG tratar de colocar en la agenda de las fundaciones de cooperación, el hecho de que no estamos solamente luchando contra la impunidad, sino también para que pueda existir seguridad jurídica y estabilidad política, dos elementos impostergables para la seguridad de las inversiones que muchos países tienen en los nuestros. Hay que promover una administración de justicia mucho más sana, mucho más eficiente y mucho más independiente. Indefectiblemente, no se puede obtener ni seguridad jurídica ni estabilidad política, sin luchar contra la impunidad. Son dos elementos importantes y por eso hay que tratar de recuperar la importancia que tiene la lucha contra la impunidad, desde el ámbito de los organismos de cooperación internacional, para poder

llevar los casos con mayor tranquilidad por parte de las ONG, porque ese es, quizás, uno de los elementos que más dificultades genera a la hora de acudir al sistema interamericano.

Y, finalmente, todo lo que tiene que ver con las alianzas estratégicas. Para nosotros ha sido sumamente importante poder trabajar con una organización como el CEJIL, o como Human Rights Watch America, porque, sin lugar a dudas, con estas alianzas hemos podido mantener un control mucho más cercano, un seguimiento realmente exacto de lo que está pasando en Washington o lo que está pasando en Costa Rica, cuando los recursos económicos nos lo impiden. Pero no solamente porque estamos en la perspectiva de ganar casos; no solamente porque estamos en la perspectiva de que los casos que se colocan en el sistema deben ser seguidos responsablemente, sino muy especialmente porque de estas alianzas estratégicas queda algo que es especialmente relevante, y es un saldo educativo. Es decir, tratar de que las ONG podamos avanzar, no es entregar los casos a estas organizaciones, sino trabajar con ellas; tratar de obtener ese saldo educativo, que es lo que nos permite que los casos no solamente obtengan una decisión judicial a escala internacional, sino que también tengamos en el ámbito interno un mayor conocimiento de lo que es el sistema internacional de derechos humanos y, en definitiva, lo que es la internalización de la defensa de los derechos humanos.

Estos son sucintamente algunos de los temas que pueden derivarse de lo que ha sido la experiencia nuestra en el sistema y que puede ser útil compartir con ustedes.

En definitiva, cada uno de ustedes tiene una experiencia distinta, alguna complementaria o igual a la nuestra. Considero que lo más importante en este tipo de reuniones, sin lugar a dudas, es el encuentro y el debate que podamos tener en cada una de las oportunidades que se dan en este encuentro. Por eso, agradezco al Instituto Interamericano la oportunidad de haber compartido la experiencia de COFAVIC en el sistema interamericano. Quisiera terminar diciendo algo que representa un gran desafío para las ONG, pero sobre todo para el sistema interamericano, y es que, hoy día en la región, el sistema interamericano sigue siendo la última esperanza de justicia para las víctimas.