

LA PRESENCIA EN EL TERRENO COMO NUEVA FORMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA EXPERIENCIA DE NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA

LEONARDO FRANCO*

I. DERECHOS HUMANOS: MAS ALLÁ DE LA RETÓRICA...

“¿Qué son los derechos humanos si no hay mecanismos y estructuras que aseguren su eficacia, tanto en el plano interno como en el plano internacional?”, se preguntaba el entonces secretario general de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali en su célebre discurso de apertura de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos llevada a cabo en Viena en junio de 1993¹. Frente al sufrimiento de las víctimas de viola-

* Ex director de la Misión de Derechos Humanos de la ONU en Guatemala (MIDHUGUA). Previamente se desempeñó como director regional para América Latina y director de la Protección Internacional de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Regresó a Argentina en 1997, en donde dirige el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente al autor y no a las entidades mencionadas.

El autor desea reconocer la cooperación en este trabajo de Alejandro Kabawata, consultor de Derechos Humanos de la Misión en Guatemala (MIDHUGUA) y secretario ejecutivo del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

¹ “Las Naciones Unidas y los derechos humanos, 1945-1996”, serie de los Libros Anales de las Naciones Unidas, vol. VII, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, New York.

ciones a sus derechos, el sistema internacional de protección a los derechos humanos aparece remoto, generalmente inaccesible y estéril en sus resultados. Visto desde la perspectiva del derecho y la política internacionales, sin embargo, se advierten los enormes avances que la comunidad internacional, a través de la ONU en lo universal y de la OEA en nuestra región, han desarrollado para promover un nuevo derecho internacional de los derechos humanos, mediante la adopción de declaraciones, pactos, convenios, reglas mínimas, pautas, etcétera. La distancia entre los enunciados y la acción concreta puede deberse a lo que señala el profesor Louis Henkin de la Universidad de Columbia, Nueva York²: "Los niveles de las normas internacionales de los derechos humanos son altos y comparativamente mejores que aquellos establecidos por las más destacadas constituciones y leyes nacionales. Los Estados están dispuestos a aceptarlos y muchos de ellos han asumido el compromiso de acatarlos. Sin embargo, los Estados no se han mostrado deseosos de someterse a la supervisión internacional del cumplimiento de esos niveles y, salvo algunas excepciones, son reacios a ser supervisados". Es evidente que a pesar de los cambios tan profundos de las últimas décadas, el principio de la no-intervención³ sigue en tensión con el propósito, también enfáticamente sustentado en la misma Carta, del "respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...y la efectividad de tales derechos" (art. 3^o y concordante art. 55, c) de la misma Carta).

Por ello es fácil entender que la esperanza que significó la creación de la ONU en 1945 no fue seguida de acciones puntuales de protección directa de los derechos humanos. Cuenta T. Burghental⁴: "...de 1947 a 1957, la ONU recibió alrededor de

² Henkin, Louis, *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York, 1990 (traducción informal), pág. 21.

³ Art. 2.7 de la Carta de la ONU: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a la ONU a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados ni obligará a los Miembros a someter dichas asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la siguiente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescriptas en el Capítulo VII".

⁴ Burghental, Thomas, *International Human Rights, in a Not Shell*, St. Paul, Minn., West Publishing Co., 1996 (traducción informal), pág. 87.

65.000 denuncias(...) Esta cifra se incrementó aún más en los últimos años, alcanzando a más de 20.000 denuncias anuales... Pero la Comisión para los Derechos Humanos de la ONU, lógicamente el cuerpo más pertinente dentro de la organización para tratar con dichas denuncias, decidió en 1947 que "no está facultada para actuar en relación con las denuncias concernientes a derechos humanos".

En Argentina, esa frustración fue palpable durante la represión de la dictadura militar. ¿Qué valor y eficacia tenían los derechos humanos frente a su total desconocimiento y al silenciamiento internacional de sus violaciones mediante la activa política diplomática del gobierno? Fue la visita *in loco* de una misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que permitió visualizar el puente entre las víctimas y los defensores de los derechos humanos en el país, y los mecanismos internacionales⁵.

A pesar de todos estos obstáculos, con el tiempo y sobre todo en los últimos veinte años, la acción de la Comisión de Derechos Humanos fue creando y delineando una trama importante de mecanismos basados en expertos, grupos de trabajo o relatores especiales geográficos y temáticos. Simultáneamente se multiplican los comités creados por las distintas convenciones para supervisar la aplicación de las mismas. Al respecto el autor se remite al artículo dedicado específicamente a los mecanismos de protección de la Organización de las Naciones Unidas⁶.

Señala Ian Martín⁷ que cuando la cuestión de los derechos humanos en la ONU y otras organizaciones internacionales pasó de la promoción de normas y principios a la aplicación de

⁵ Las circunstancias políticas y complicidades de la inacción de la Comisión de Derechos Humanos en tan trágicos años merecería especial examen.

⁶ Ver artículo de Mónica Pinto en esta publicación.

⁷ Ex secretario general de Amnistía Internacional y ex director de las misiones de terreno de la Organización de las Naciones Unidas en Haití y Ruanda y sin duda el principal experto mundial en materia de operaciones de derechos humanos. Documento: "A new frontier: the early experience and future of international Human Rights field operations", presentado en el Seminario Diplomático Internacional, Salzburgo, del 28-VII / 1^o-VIII-1997.

las mismas, la acción internacional "continuaba llevándose predominantemente en las salas de reunión en Ginebra, Nueva York y Washington". Posteriormente, "...tanto los expertos y los relatores geográficos y temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, como los integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comenzaron a efectuar breves viajes a los países en cuestión, con la finalidad de obtener información *in loco* o para establecer un diálogo directo con las autoridades respectivas. Con el tiempo, se incrementó la frecuencia de estas visitas y, en ocasiones, los comités de los Pactos y Convenciones de la ONU hicieron sus propias visitas. Pero en los últimos seis años, los derechos humanos han trasladado sus acciones al terreno de una manera radicalmente diferente, en la medida en que una importante serie de operaciones de derechos humanos fueron establecidas en varios países por la ONU, por organizaciones regionales en conjunto con la ONU o solamente por organizaciones regionales".

II. LAS MISIONES EN TERRENO DE DERECHOS HUMANOS EN LOS '90

A. Los derechos humanos y la paz

El desarrollo de nuevas formas operativas de protección en el terreno no surge de la expansión de actividades de la Comisión de Derechos Humanos, sino de las Operaciones de Paz de la ONU, con base en las iniciativas de órganos con sede en Nueva York: el Secretariado General, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Estos cambios fueron propiciados por las nuevas oportunidades y concepciones que se generaron en el mundo a partir del fin de la guerra fría. En la publicación, dada a conocer en ocasión del cincuentenario de la organización: *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, 1945-199*, en el capítulo referido a la presente década, el secretario general destaca el "vínculo fundamental" que existe entre las operaciones de mantenimiento de la paz y los derechos humanos. En consecuencia —dice— "hoy más que nunca los derechos humanos son un componente fundamental de las operaciones de mantenimiento de la paz. La ONU estableció trece operaciones de mantenimiento de la paz entre 1948 y 1987 y veintidós entre 1988 y 1994. De esas operaciones, siete constan de un componente indispensable rela-

cionado con los derechos humanos: el *GANUPT*, en Namibia, la *ONUSAL* en El Salvador, la *APRONUC* en Camboya, la *ONUMOZ* en Mozambique, la *UNPROFOR* y la *ONURC* en la ex Yugoslavia y la *MINUGUA* en Guatemala. Todos los mandatos son distintos y se han formulado teniendo presentes las características particulares de cada situación. No obstante, pueden distinguirse tres grandes esferas de acción en el ámbito de los derechos humanos: la contribución al respeto de los derechos humanos, la asistencia técnica y la protección de los derechos de las personas desplazadas y los refugiados⁷.

Entre las misiones mencionadas deben destacarse las correspondientes a El Salvador, Camboya, Haití y Guatemala que desplegaron un importante componente especializado en cuestiones de derechos humanos. Tal como lo menciona Ian Martin en el documento antes citado, "la operación pionera fue la de El Salvador, donde la ONU gestionó las negociaciones de paz y llevó a un compromiso por parte del gobierno y de la oposición armada a respetar los derechos humanos e invitó a la verificación de la ONU para el cumplimiento de lo pactado: en julio de 1991 ya se había establecido la división de derechos humanos de la *ONUSAL*, con 101 miembros en su personal internacional, incluidos 42 observadores de derechos humanos. La Administración para la Transición de la ONU en Camboya, establecida en 1992, contó inicialmente con 10 oficiales para los derechos humanos; esta cifra fue luego incrementada de modo que hubiese un oficial de derechos humanos y una oficina con personal entrenado en cada provincia, pero el componente de derechos humanos continuó siendo relativamente pequeño. La OEA estableció una pequeña Misión Civil Internacional bajo el gobierno militar en Haití en septiembre de 1992; en febrero de 1993 ésta se convirtió en parte de la misión conjunta de la ONU y la OEA (*MICIVIH*). El presupuesto de la *ONU OEA* preveyó a la *MICIVIH* de 280 empleados; en el momento culminante, antes de su primera evacuación en octubre de 1993, alcanzaron a ser alrededor de 200, constituyendo la mayor presencia en derechos humanos dentro de un mismo país en esos días. Ésta cifra fue mayor en Guatemala, donde las negociaciones de paz llevaron a una misión de verificación de los derechos humanos (*MINUGUA*) establecida en noviembre de 1994, y que contó inicialmente con la fuerza de un *staff* de 246 personas, incluidos 10 oficiales militares de enlace y 60 observadores policiales civiles⁸.

La nueva metodología, sin duda, recoge la enorme experiencia de los organismos de protección humanitarios, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que en cumplimiento de su mandato de protección internacional de refugiados y de víctimas de guerra, respectivamente, han considerado crucial la presencia en el terreno y el acceso irrestricto a las víctimas. En consecuencia, estos organismos estuvieron presentes mediante vastas operaciones de protección y asistencia en innumerables conflictos en el mundo.

B. Características de los componentes de derechos humanos de las Misiones de Paz en el terreno

Como ya se ha anticipado, cada misión fue establecida como respuesta a procesos de paz distintos, obedeciendo a circunstancias e imperativos particulares. No obstante, pueden encontrarse patrones comunes institucionales y operacionales que pueden ayudarnos a visualizar los moldes institucionales y la acción práctica de estos componentes, con el objeto de distinguirlos de otros mecanismos internacionales de protección.

1. Aspectos institucionales

a) La misión de derechos humanos forma parte de una operación mayor de búsqueda, mantenimiento y construcción de la paz, según la filosofía global de la paz, mencionada en el párrafo 482 del libro *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, 1945-1995*, citado.

b) Fueron creadas formalmente por resoluciones de órganos de la ONU (Asamblea General y/o Consejo de Seguridad), y estuvieron, desde el punto de vista político y administrativo, directamente bajo la autoridad del secretario general. Contaron, por lo tanto, con el interés, el peso político de la comunidad internacional y con un relativamente suficiente apoyo en materia de recursos humanos, financieros y logísticos para llevar a cabo los propósitos establecidos por la resolución fundacional.

c) Por otra parte, por razones complejas⁶, tuvieron hasta

⁶ Entre ellas, límites institucionales y carencia de recursos para operaciones en terreno del entonces Centro de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra.

hace poco tiempo una insuficiente relación con el sistema establecido por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y el Centro de Derechos Humanos en Ginebra.

d) No obstante en varios casos, la misión de paz coexistió con expertos independientes o relatores especiales designados por la Comisión de Derechos Humanos, demostrando que los mecanismos de protección pueden ser complementarios y no excluyentes⁹.

e) Debido al carácter pragmático y específico que determinaba su creación y a la falta de un punto de referencia especializado en derechos humanos dentro del sistema de la ONU, las misiones tuvieron poco contacto entre sí, con grandes dificultades por parte de la ONU para elaborar una memoria institucional que permitiera sistematizar y evaluar las importantes experiencias adquiridas por la práctica en el terreno¹⁰.

f) El consenso del gobierno respectivo es *conditio sine qua non*. Esta consideración es fundamental para distinguir las misiones ya mencionadas de acciones de sanción que pudieran equivaler a intervenciones previstas en el capítulo VII de la Carta de la Organización de la ONU¹¹.

⁹ Tal fue el caso en Guatemala, país en el cual por una feliz coincidencia, por un largo período, los titulares de dos mecanismos distintos de la protección internacional eran argentinos: María Pinto, como experta independiente de la Comisión, y el autor como jefe de la misión.

¹⁰ En este punto debe señalarse la vital contribución de las organizaciones no gubernamentales y en particular el rol jugado por el Instituto Aspen, que llevó a cabo un plan de estudio sobre las misiones de derechos humanos de terreno, que culminó en una reunión internacional llevada a cabo en el Estado de Nueva York, EE.UU., en septiembre de 1994. En esta reunión se examinaron las experiencias de las misiones en El Salvador, Camboya y Haití. El autor participó en su carácter de director designado de la nueva misión en Guatemala. Los trabajos y conclusiones del evento están publicados en inglés: Henkin, Alice (ed.), "Honoring Human Rights and Keeping the Peace: lessons learned from El Salvador, Camboya and Haiti, 1995". Más recientemente, se llevó a cabo una segunda etapa de investigación que incluyó a las nuevas misiones tales como Guatemala y Ruanda, y se realizó una segunda reunión internacional en septiembre de 1997 bajo el título "From Peace to Justice". Los trabajos presentados darán lugar a una próxima publicación.

¹¹ "El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los

2. Elementos operacionales

a) *La verificación internacional u observación internacional.* En términos generales, es la función básica de toda misión la de observar la situación de los derechos humanos con vistas a su promoción y respeto. El término "verificación" se aplicó más específicamente a aquellos mandatos que surgieron de acuerdos entre las partes y que solicitaron a la ONU que supervisara la aplicación de los acuerdo por las partes. La observación o verificación internacional comprende normalmente todos o la mayoría de los siguientes elementos:

- Presencia permanente en el país en tanto dura el mandato.
- Acceso de la población a la misión y de ésta a la población gracias a un amplio despliegue operacional de la misión mediante suboficinas regionales con apoyo logístico (transporte y comunicaciones) y sobre todo por equipos móviles de observadores de la ONU.
- Facultad de recibir denuncias de violaciones por parte de individuos o grupos y de procesarlas mediante el acopio de información disponible. Algunas misiones de hecho actuaron frecuentemente de oficio reaccionando inmediatamente a informaciones que pudieran suponer la existencia de hechos graves. Las misiones contaban con facultades amplias de desplazamiento, visitas a establecimientos oficiales (en algunos casos sin previo aviso), acceso a procedimientos judiciales, etcétera. No obstante estas amplias facultades, la misiones no podían, ni buscaban, suplantar a los órganos competentes de la investigación y el procedimiento judicial.
- Comunicación permanente con autoridades y, cuando correspondía, con grupos rebeldes armados, como así también con la sociedad civil.
- Buenos oficios para solucionar con las autoridades problemas específicos de derechos humanos.
- Sobre la base de observaciones y verificaciones llevadas a cabo, facultad de pronunciarse sobre el fondo de las denuncias recibidas, estableciendo si hubo o no violaciones del derecho internacional, de los derechos humanos y/o del Acuerdo de Paz respectivo, con el establecimiento de responsabilidades.

- Información periódica al órgano competente de la ONU (secretaría general en todo caso y, según los mandatos recibidos a través de éste, a la Asamblea General y/o al Consejo de Seguridad). El informe, que se daba a conocer previamente al gobierno o a las partes respectivas, se hacía público en el país. Asimismo las misiones contaban con la facultad de informar directamente a la opinión pública nacional sobre la marcha y resultados de la misión.

b) *Cooperación para el fortalecimiento institucional*: Como complemento necesario a la labor de la verificación u observación de la situación de los derechos humanos, las primeras misiones de terreno advirtieron la importancia de cooperar con el país mediante actividades tendientes a mejorar las instituciones con incidencia en los derechos humanos, tales como el poder judicial, la policía, la fiscalía y la defensoría públicas, la oficina del ombudsman, etcétera. Especial importancia merecieron el apoyo a las organizaciones no gubernamentales y los programas de educación y promoción de los derechos humanos. La necesidad de complementar la verificación con iniciativas de fortalecimiento institucional fue una de las principales recomendaciones de la mencionada reunión del Instituto Aspen (*vid.*, Aspectos institucionales comunes, punto e). La misión de Guatemala que las prosiguió, pudo sacar partido de las experiencias anteriores e incorporar vigorosamente desde el establecimiento de la misión proyectos de cooperación internacional (*vid.*, desarrollo de este tema en el punto 4, del Capítulo III, sobre MANGUA).

¿Existe una contradicción entre la verificación internacional que puede conllevar conflictos con las autoridades a ser observadas, y el fortalecimiento institucional que requiere la cooperación con las mismas? En teoría la disyuntiva parece justificada, pero la práctica de las misiones mostró que el objetivo de ambas, verificación y fortalecimiento, tienden a la misma finalidad: promover un mayor goce de los derechos humanos. Lejos de excluirse, ambas operaciones pueden perfectamente complementarse. Tal fue la conclusión de la mencionada reunión del Instituto Aspen: "Las Naciones Unidas deberían estimular el fortalecimiento institucional, la reforma legal y la educación para los derechos humanos; tales proyectos de largo alcance deben ser considerados como elementos importantes de las misiones de terreno de la ONU"¹².

¹² Martín, *lan*, op. cit. (trad. informal).

C. *Las nuevas iniciativas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Como hemos visto las misiones con contenidos de derechos humanos surgieron de una concepción global interdisciplinaria de las misiones de paz. Hasta 1994 todas las misiones de terreno de derechos humanos fueron, en consecuencia, concebidas y dirigidas por departamentos políticos de la Secretaría General de la ONU en Nueva York, sin incidencia de los organismos competentes de Derechos Humanos en Ginebra. No obstante, sostiene Ian Martín en el artículo mencionado¹³ que "las ventajas de las misiones de terreno fueron rápidamente evidentes" para los ambientes de derechos humanos en Ginebra y la desconexión de las iniciativas de Nueva York con el sistema de los derechos humanos motivo de preocupación. La cuestión fue también examinada en la preparación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, 1993, y la propuesta de la creación de un Alto Comisionado de los Derechos Humanos. En este contexto *Amnesty International* declaró: "Mientras que algunas de las iniciativas más abarcativas e innovadoras en materia de derechos humanos se han desarrollado en el marco de las recientes operaciones de mantenimiento y construcción de la paz, éstas tienden a ser desarrolladas de un modo incoordinado y *ad hoc* y con escasa o ninguna participación de los organismos de derechos humanos con base en Ginebra (...) El cometido del Alto Comisionado debería ser el de supervisar todas las actividades de la ONU en materia de derechos humanos y sus relaciones con otras áreas programáticas; tomar iniciativas y coordinar la acción de la ONU en respuesta a situaciones de emergencia de derechos humanos; garantizar que se preste atención adecuada a la problemática de derechos humanos de cualquiera de los países del mundo; desarrollar programas en áreas postergadas o insuficientemente desarrolladas; formular y supervisar aquellos componentes de derechos humanos de otras operaciones de la ONU, tales como el área de mantenimiento y construcción de la paz, y facilitar el desarrollo de los mecanismos y de los expertos de la ONU en derechos humanos dentro de estas actividades; y asegurar la integración del tema y la problemática

¹³ Martín, *ibid.*, op. cit. (trad. informal).

de los derechos humanos en todo el ámbito de las actividades y programas de la ONU"¹⁴.

Esta preocupación fue recogida por el párrafo 97 de la Declaración aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993:

"...reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, recomienda que el secretario general tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"¹⁵.

El primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el diplomático ecuatoriano José Ayala Lasso, vislumbró inmediatamente la importancia de las operaciones de terreno para la promoción de los derechos humanos. Los trágicos acontecimientos de genocidio en Ruanda acaecidos justo al comienzo de sus funciones, en abril de 1994, le permitieron poner en práctica sus ideas mediante una operación de derechos humanos en tal país.

La operación de derechos humanos en Ruanda se basó en una resolución de la Comisión de Derechos Humanos en mayo de 1994 y, de hecho, constituyó la primera operación de terreno gestada y dirigida por la Oficina del Alto Comisionado con centro en Ginebra. La misión fue negociada por el Alto Comisionado personalmente en visitas a Ruanda, con cuyo gobierno firmó un acuerdo estableciendo el mandato de la misión. Comparada con las anteriormente mencionadas gestiones llevadas a cabo desde Nueva York en el marco de operaciones de paz, Ruanda tuvo penosos comienzos. A la dificultísima situación del país en cuestión, se sumaron todo tipo de complicados problemas de índole administrativa. Dice al respecto Ian

¹⁴ *Amnesty International: World Conference on Human Rights, "Facing Up to the Failure: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations"*, diciembre de 1992, págs. 4-6 (trad. informal).

¹⁵ "Las Naciones Unidas y los derechos humanos, 1945-1995", cit., pág. 499.

Martin, cuyo liderazgo en una etapa posterior permitió vigorizar la misión: "En el periodo inmediatamente siguiente al genocidio, un despliegue efectivo resultó más urgente y más dificultoso que en los casos anteriores de operaciones de terreno de derechos humanos, dado el estado de devastación en el que se encontraba el país. A estos obstáculos debieron añadirse la inexperiencia del Centro de Derechos Humanos para montar una operación en el terreno de gran envergadura, la falta de procedimientos preestablecidos para lograr apoyo logístico y la dependencia de donaciones voluntarias para su financiamiento. Mientras que las operaciones originadas en Nueva York eran financiadas por contribuciones asignadas a través del presupuesto de la ONU o del presupuesto de mantenimiento de la paz; el Alto Comisionado dependía de donaciones voluntarias de los gobiernos, de sus apelaciones resultaban promesas, muchas de las cuales se cumplían a muy largo plazo. El reclutamiento fue lento, y más lento aún fue procurar los vehículos y otros elementos de apoyo esenciales; en poco tiempo la operación fue criticada por su inadecuada respuesta a una situación urgente. Recién en el mes de noviembre se habían abierto oficinas en la mayoría de las prefecturas; para febrero de 1995 había 82 oficiales de campo, quienes recibieron refuerzos entre marzo y abril de ese año al llegar un contingente de 34 oficiales de la Unión Europea. (...) Los efectos positivos de la permanencia de la *Human Rights Field Operation in Rwanda* (HRFOR) fueron neutralizados por el empeoramiento de la situación de la seguridad, debido a que la insurgencia hutu penetró en Ruanda desde la zona del Zaire con matanzas de civiles y oficiales locales tutsi, y de civiles hutu no armados al responder a la contrainsurgencia el ejército. Del mismo modo, progresos en la creación del sistema jurídico y mejoras limitadas en las indescriptibles condiciones carcelarias fueron desplazadas por las decenas de miles de personas acusadas de estar implicadas en el genocidio especialmente luego del retorno en masa de los hutu a fines de 1996. HRFOR se convirtió en la primera misión de terreno de derechos humanos en sufrir, en febrero de 1997, la muerte de miembros de su staff en cumplimiento de tareas, por lo que su presencia fuera de la capital fue fuertemente restringida. Sin embargo, la segunda evaluación encargada por la Comisión Europea evidenció que para la gran mayoría de sus interlocutores en el gobierno, las organizaciones no gubernamentales de derechos

humanos y las agencias internacionales, el impacto de HRFOR era positivo⁷⁶.

La operación Ruanda permitió inscribir la complicada función de organizar y dirigir operaciones de terreno en la agenda de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Ginebra, convirtiéndose en una de sus prioridades. Dijo Ayala Lasso en su informe anual a la Comisión de Derechos Humanos en febrero de 1997: "La misión de terreno de derechos humanos, establecida con el consentimiento de las autoridades del estado al que concierne es una de las mayores innovaciones introducidas en el mandato del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en la implementación del programa de derechos humanos de la ONU. La experiencia ha probado que las actividades *in situ* facilitan en gran medida la implementación efectiva de los derechos humanos. En algunos países la presencia en derechos humanos fue establecida como un proyecto autónomo, en otros como parte de un programa más amplio de la ONU, tal como fuera el caso del programa de derechos humanos de la ONU en Abjazia, Georgia. Algunas operaciones integran las funciones de asistencia y monitoreo, mientras que otras tienen mandato exclusivo para el área de la asistencia técnica. Uno de los principales puntos a favor de las misiones de terreno de derechos humanos es su flexibilidad. En 1992 no había actividades en el terreno de derechos humanos; en 1997 el Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos cuenta con oficinas en 11 países, en todas las regiones"⁷⁷.

Una serie de operaciones de la Oficina del Alto Comisionado, la mayoría de ellas de reducidas dimensiones, han sido en consecuencia, establecidas en varias partes del mundo: Bosnia Herzegovina, Croacia, República Federal de Yugoslavia y la República de Macedonia (administrada en forma conjunta a través de la UNPROF), Abjazia (Georgia), Burundi, Camboya, Gaza (Palestina), Ruanda y Zaire. Vale destacar el acuerdo firmado entre el gobierno de Colombia y el Alto Comisionado en noviembre de 1996, en seguimiento a un llamado del Pre-

⁷⁶ Martia, *lan*, op. cit. (trad. informal).

⁷⁷ *Ibid.*

sidente de la Comisión de Derechos Humanos, solicitando al Alto Comisionado, a petición del gobierno colombiano, abrir una oficina en ese país. La misión, que se encuentra ya en funcionamiento, con un director y cinco expertos en derechos humanos, tiene por objetivo observar la situación de los derechos humanos con la finalidad de aconsejar al gobierno colombiano sobre la formulación y puesta en práctica de programas y medidas para promover y proteger los derechos humanos. Es aún temprano, para el autor por lo menos, para proceder a evaluar esta significativa misión que confirma el importante rol de países de América Latina, luego de El Salvador, Haití y Guatemala, de promover y facilitar esta novedosa forma de protección internacional de los derechos humanos.

III. LAS MISIONES EN AMÉRICA CENTRAL

A. El modelo salvadoreño (ONUSAL)

La salvadoreña constituye hasta la fecha la experiencia más importante de misión de verificación de los derechos humanos en el marco de las acciones por la paz.

En el modelo salvadoreño, ejemplo que luego fue seguido en Guatemala, la ONU fue llamada a verificar el cumplimiento por las partes (el gobierno y el movimiento rebelde revolucionario Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)) de los acuerdos de paz que se firmaron. Como ocurrió luego en el caso de Guatemala, la centralidad de los derechos humanos en los procesos de paz queda demostrada por el hecho de la firma de un acuerdo sobre derechos humanos (apoyado en el Pacto de San José de Costa Rica). Éste fue el primer acuerdo sustantivo en ser firmado y el primero en entrar en vigencia, aun cuando el cese de fuego y la paz total no habían sido consolidados. Este ejemplo fue seguido también por la misión en Guatemala.

La estrategia de las partes, compartida por la ONU, es que una mejora en la situación de los derechos humanos permitirá estimular el proceso de paz, tal como aconteció mediante la firma posterior de sendos acuerdos de paz en ambos países, luego del establecimiento de la misión, y a la verificación de los derechos humanos. En Camboya y en Haití, los procesos se desarrollaron en forma diferente.

A fin de comprender con mayor precisión la dimensión de las misiones de terreno como mecanismo de protección, no puede soslayarse la referencia a la experiencia de Naciones Unidas en El Salvador, la que no sólo es hasta el día de hoy el modelo de referencia obligatoria para toda misión de terreno, sino el antecedente con más impacto (positivo y negativo) como veremos, para la misión en Guatemala.

La lucha armada que se prolongó por más de diez años en El Salvador entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)¹⁸, tuvo como saldo la muerte de más de 75.000 personas y más de un millón de desplazados o refugiados¹⁹.

Luego de diversas iniciativas en Centroamérica, tanto de los países centroamericanos como de la ONU y la OEA, comenzaron a sentarse las bases de la pacificación de la región. La firma del Acuerdo de Esquipulas II²⁰ y la creación de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS); la creación del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica en 1989 (ONUCA), la Declaración de Costa del Sol de los países centroamericanos en 1989 e iniciativas tales como el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica y Belice aprobado por la Asamblea General de la ONU o el Plan de Acción puesto en marcha a partir de 1989 luego de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos celebrada en Guatemala, dieron el marco previo al comienzo de las tratativas iniciadas entre el FMLN y el gobierno de El Salvador.

La realidad, que mostraba la ingobernabilidad del país mientras subsistiera un enfrentamiento insoluble dada la paridad de fuerzas, dio el marco para el inicio del diálogo entre las partes tendiente a poner fin por la vía política al enfrentamiento armado. Luego de avances y retrocesos, el gobierno

¹⁸ El asesinato del arzobispo Oscar Arnulfo Romero, ocurrido el 24 de marzo de 1980, constituyó uno de los desencadenantes de la "guerra civil" en el país, que ya sobrellevaba años de enfrentamiento armado.

¹⁹ "Las Naciones Unidas y El Salvador 1990-1995", serie de Libros Anuales de las Naciones Unidas, vol. IV, 1995, pág. 8, numeral 14.

²⁰ Firmado el 7-VIII-1987 por los presidentes de las cinco naciones centroamericanas.

de El Salvador y el FMLN firmaron el 26-VII-1990 el "Acuerdo sobre Derechos Humanos" en la ciudad de San José (Costa Rica). En el mismo se previó la creación de una Misión de la ONU facultada para: a) recibir denuncias por violaciones a derechos humanos presentadas por particulares o entidades; b) realizar entrevistas a personas, grupos, etcétera; c) visitar libremente lugares o establecimientos; d) poner en marcha acciones de educación y difusión de derechos humanos y de la propia misión; e) adoptar toda medida legal a fin de promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales. En dicho Acuerdo se establecía que la Misión iniciaría su tarea luego del cese del fuego, pero posteriormente, y a pedido de las partes, se solicitó el establecimiento de la misma a la brevedad posible.

Con fecha 27 de abril de 1991 el FMLN y el gobierno firman los "Acuerdos de México" referidos a reformas estructurales en cuanto a las fuerzas armadas, el sistema judicial y de derechos humanos, el sistema electoral y la creación de una Comisión de la Verdad²¹. Luego de este Acuerdo y de la realización de una misión preliminar, el Consejo de Seguridad estableció la "Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador" (ONUSAL), con el mandato de verificar el cumplimiento del Acuerdo de San José²² por un periodo de doce meses. La verificación implicó: a) la vigilancia activa de la situación de los derechos humanos en el país; b) la investigación de los casos concretos de acusaciones de violación a los derechos humanos; c) tareas de promoción de los derechos humanos; d) recomendaciones para eliminar las violaciones y promover el respeto de los derechos humanos y e) presentar informes al secretario general de Naciones Unidas y por su intermedio al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.

La Misión, de carácter multidisciplinario, estuvo integrada por funcionarios de diversos países (más de 20) y fue conformada por observadores de derechos humanos, asesores en esa materia, asesores jurídicos, educadores, oficiales de asuntos políticos, asesores militares, asesores de policía, y personal de

²¹ A/46/553-S/23130 del 9-X-1991.

²² Res. 693/91. ONUSAL inició su actividad el 26-VII-1991.

apoyo administrativo, de comunicaciones y de vehículos. Se establecieron oficinas y suboficinas regionales a lo largo del territorio del país. Debe destacarse que comenzó a funcionar antes del cese del fuego, a pesar del riesgo que ello implicaba para el personal que la integraba, por expreso pedido de las partes en conflicto.

A instancias del secretario general de la ONU las partes se reunieron en Nueva York en el mes de septiembre de 1991, donde se alcanzaron trascendentes acuerdos referidos a las fuerzas armadas, a la nueva Policía Nacional, al derecho a las tierras y a la creación de una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (CONAPAZ). Estas negociaciones culminaron en el Acta de Nueva York, adoptada en los últimos minutos de aquel año (en la medianoche del 31 de diciembre de 1991). Este documento implicaba el inicio del fin de la negociación sobre todos los temas sustantivos pendientes, a criterio de ambas partes. Se dijo allí: "La guerra en El Salvador ha terminado". Más adelante se firmaron el Acta de Nueva York II y el Acuerdo de Paz, en enero de 1992.

Comenzó entonces la ejecución del calendario del Acuerdo de Paz que implicaba el cese de fuego, la separación de fuerzas, la eliminación de la estructura militar del FMLN y la reincorporación de sus integrantes a la vida civil. La verificación del cumplimiento de todas esas etapas recayó en la ONUSAL. Dada la dimensión de las tareas a cargo de la misión y la ampliación de su mandato (a la verificación del cumplimiento del Acuerdo de San José se sumaba la verificación del cumplimiento del Acuerdo de Paz)²² se aumentó su personal (se elevaron a 380 observadores militares y 631 observadores policiales y se crearon las Divisiones de Policía y Militar, las que se sumaron a la División de Derechos Humanos) y se prorrogó su mandato hasta el 31 de octubre de 1992. El cronograma sufrió retrasos por razones diversas, entre otras por la disímil interpretación que hacían las partes del Acuerdo y por la problemática de la tierra.

En el mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de ONU designó un experto independiente para El Salvador a fin de prestar asistencia al gobierno en materia de derechos

²² Res. 722/92 del Consejo de Seguridad.

humanos, examinar la situación en esa materia, la incidencia que tenía el cumplimiento del Acuerdo de Paz en el goce efectivo de dichos derechos y el cumplimiento que hacían las partes de las recomendaciones de ONUSAL y otras comisiones ad hoc. El 15 de diciembre de 1992 se puso fin formalmente al conflicto armado²⁴.

El año 1993 resultó trascendente. La División de Derechos Humanos de ONUSAL informaba que en los primeros meses no se habían registrado casos de desapariciones o torturas, la nueva Procuraduría General para la Defensa de los Derechos Humanos llevaba a cabo sus actividades y el gobierno de El Salvador solicitaba a la OEA que observara las elecciones generales convocadas para marzo de 1994. En marzo de 1993 se publicó el informe de la Comisión de la Verdad²⁵. El mismo generó reacciones diversas, amenazándose en forma anónima a la ONUSAL. La Comisión recibió más de 22.000 denuncias de "actos de violencia grave" registrados entre enero de 1980 y julio de 1991 y presentó una serie de recomendaciones para dar respuesta a la situación del país. El 95 % de los casos era responsabilidad del Ejército (publicándose la nómina de oficiales implicados) y el 5% restante responsabilidad del FMLN.

El FMLN se constituyó en partido político, las autoridades civiles fueron restablecidas en las zonas que había ocupado el conflicto armado y el gobierno aceleró la reducción de las fuerzas armadas. Simultáneamente la nueva Policía Nacional Civil (cuya creación fue posible gracias, principalmente, a la cooperación internacional y a la ONUSAL) comenzó su despliegue.

La más grave violación de los acuerdos de paz a esa fecha la constituyó el descubrimiento de no menos de 114 depósitos de armas del FMLN en El Salvador y países limítrofes. Ello puso en jaque el mecanismo de entrega de armas a ONUSAL para su destrucción, al que se había comprometido el Frente. No obstante ello, en agosto de 1993, el accionar de los observadores militares y policiales de la ONUSAL permitieron

²⁴ Informe del secretario general sobre el fin del conflicto armado E/25006 de fecha 23-XII-1992.

²⁵ Que llevó por título "De la locura a la esperanza".

dar por finalizadas las tareas de destrucción de armas y equipamiento del FMLN.

La División Electoral de la ONUSAL inició sus tareas con la "observación" del padrón electoral. Luego monitoreó el cumplimiento del Código Electoral, planificando la participación de 900 observadores electorales de la ONU. El acto electoral "fue una prueba más del profundo deseo del pueblo salvadoreño de superar sus diferencias con arreglo a las normas de la democracia"²⁶. Durante la jornada electoral (de elección de presidente, elecciones parlamentarias, elecciones municipales y para el Parlamento Centroamericano) hubo observadores internacionales y de ONUSAL (aproximadamente 3.900 en total), quienes asistieron a cada uno de los 355 centros de votación. Más allá de algunas irregularidades, que no afectaron la elección presidencial, el cuadal de votantes había aumentado ostensiblemente, aunque sólo participó el 55% del padrón electoral. Como en las elecciones a presidente ningún partido llegó al 50 %, el 24 de abril se realizó la segunda vuelta en la que triunfó el partido gobernante (ARENA) obteniendo el 68,35 % de los votos. Resultó segunda fuerza la convergencia en la que participó el FMLN.

Luego de las elecciones, la ONUSAL continuó desarrollando tareas, principalmente en cuanto a la Policía Nacional Civil y su despliegue a lo largo de todo el territorio y la disolución simultánea de la anterior Policía Nacional; en relación con el programa de transferencia de tierras (a abril de 1994 se habían otorgado títulos de propiedad a 11.585 personas, el 24% de beneficiarios comprometidos) y la reintegración de ex combatientes del FMLN y de la Fuerza Armada a la vida civil. Fue el accionar de grupos armados ilegales, entre otras razones, el que motivó que se prorrogara el mandato de ONUSAL hasta el 30 de abril de 1995²⁷.

En la etapa final, la misión se preocupó por fortalecer las instituciones que, luego de retirada ONUSAL de El Salvador, pudieran constituirse en monitores y garantes de los compromisos. De este modo se produjo una transferencia de las tareas de verificación hacia la Procuraduría Nacional.

²⁶ "Las Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995", ... cit., pág. 54.

²⁷ Resoluciones 888/93, 920/94 y 961/94 del Consejo de Seguridad, que acarrearán la progresiva reducción del personal de la Misión.

Situaciones puntuales sumadas a la tarea no finalizada de verificación del cumplimiento total de los Acuerdos de Paz, mostraron la necesidad de que disuelta la ONUSAL continuaran el monitoreo y cooperación internacional. A tal fin se crearon la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MNUSA, que funcionó del 1º-V-1995 al 30-IV-1996), la Oficina de Verificación en El Salvador (OVES que funcionó del 1º-V-1996 al 31-XII-1996) y la Unidad de Apoyo (que funcionó del 1º-I-1997 al 30-VI-1997). Estas misiones cumplieron principalmente tareas de verificación, pero también apoyaron la continuidad de los proyectos de asistencia técnica y fortalecimiento institucional diseñados por ONUSAL en coordinación con el PNUD especialmente en las siguientes áreas: administración de justicia, seguridad pública, participación democrática, reincorporación de combatientes a la vida civil, y el funcionamiento de un fondo para la protección de los heridos de guerra y discapacitados.

Como saldo, la Misión dejó una tarea que se desarrolló en dos ámbitos: a) la verificación activa de los Acuerdos entre las Partes (gobierno y FMLN); y b) el fortalecimiento institucional (que en ciertos casos pareció constituirse en construcción de instituciones).

En el primer ámbito, la verificación permitió monitorear, entre otras: i) la situación de los derechos en el país a través de sus Divisiones (especialmente la de Derechos Humanos, que con sus informes periódicos mostraba la "temperatura" de la situación de los derechos humanos en el país); ii) la creación, capacitación y despliegue de la creada Policía Nacional Civil; iii) el desarme del FMLN; iv) la depuración de las Fuerzas Armadas; v) la reincorporación de los combatientes a la vida civil; vi) el desarrollo "normal" de las elecciones nacionales celebradas en 1994 (a través de su División Electoral). Todo ello muestra la trascendencia de la tarea cumplida y la dimensión que fue tomando este mecanismo de protección como elemento coadyuvante en la construcción de un país respetuoso de los derechos humanos.

En cuanto al fortalecimiento institucional se pueden citar: i) el apoyo a la creación de la Policía Nacional Civil y la conformación de la Academia Nacional de Seguridad Pública; ii) la asistencia y propuesta de modernización del Sistema Penitenciario; iii) la reforma judicial, que abarcó el entrenamiento para fiscales, defensores oficiales, jueces de paz, etcétera, currícula de la "Escuela Judicial", el establecimiento de

la escuela penitenciaria, la capacitación en el marco de la nueva legislación penal, la capacitación en cuanto al derecho internacional de los derechos humanos, asistencia técnica a la justicia de paz y al Departamento de la Defensa Pública; iv) el fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, creada en virtud de los Acuerdos de Paz y con la cual ONUSAL celebró un acuerdo de cooperación y transferencia de tareas en cuanto a la verificación (la tarea en este sentido fue continuada por la MINUSAL); v) tareas de capacitación con organizaciones no gubernamentales (ONG); vi) capacitación y entrenamiento en la educación formal, y dirigida a grupos profesionales (fuerzas armadas, miembros de la Policía Nacional Civil y su Academia, funcionarios de la administración de justicia de las ONG y de la Procuraduría); vii) campañas de difusión radial y televisiva.

Para el logro de todas estas metas se contó con la imprescindible cooperación humana y financiera internacional.

B. La experiencia en Guatemala (MINUGUA)²⁸

1. Contexto histórico

El gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron en marzo de 1994 un acuerdo histórico en el marco del proceso de paz moderado por la ONU desde enero de ese año, llamado "Acuerdo Global sobre Derechos Humanos". Este Acuerdo estableció convenios de largo alcance que comprometen a las dos partes y requirió, por parte de la Secretaría General de la ONU, la creación de una misión de verificación. Dicha misión fue oficialmente establecida por la Asamblea General de la ONU el 19 de septiembre de 1994 y comenzó sus operaciones el 21 de noviembre de 1994 bajo el nombre de MINUGUA.

Desde el punto de vista cronológico, MINUGUA pertenece a la segunda generación de operaciones en el campo de los Derechos Humanos de la ONU, dentro de un amplio esquema de procesos de establecimiento y mantenimiento de la paz. En este sentido, MINUGUA se vio beneficiada por la experien-

²⁸ Esta sección está basada en el trabajo del autor y de Jared Kotler preparado para el Aspen Institute en su reunión del mes de septiembre de 1997 (véase nota 11).

cia de misiones anteriores, especialmente la ONUSAL en El Salvador.

Tal como ocurriera en el caso de la ONUSAL, las partes participantes en el "Acuerdo Global sobre Derechos Humanos" decidieron que las verificaciones sobre derechos humanos debían comenzar aún cuando la lucha armada todavía se llevaba a cabo. Al hacerlo reconocieron la central importancia de la cuestión de los derechos humanos dentro del conflicto. Este reconocimiento quedó evidenciado por el hecho de que los acuerdos sobre derechos humanos fueron firmados en las primeras etapas del proceso de paz del que participó la ONU (El Salvador, en julio de 1990; Guatemala, en marzo de 1994) y al decidir que la verificación de los derechos humanos se hiciesen tan pronto como fuera posible, una vez firmados los acuerdos en este sentido. Esto no ocurrió con otros acuerdos que se preveía habrían de entrar en vigencia sólo después de la firma del acuerdo de paz. Al hacerlo, en ambos países las partes asumieron que la verificación internacional tendría un impacto positivo en la situación de los derechos humanos, creando mejores condiciones para el desarrollo exitoso de las negociaciones de paz.

En efecto al recomendar el establecimiento de MINUGUA, el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, argumentó que "la inmediata verificación de los derechos humanos puede ser una contribución decisiva para los esfuerzos en marcha en Guatemala para poner fin a un patrón persistente de abuso de los derechos humanos". La presencia de la misión, agregó, "fortalecerá la confianza de las partes y del pueblo de Guatemala como un todo en los acuerdos conseguidos en la mesa de negociaciones y consolidará los pronósticos de pronta solución del conflicto".

Pero aun cuando la ONU aceptó el desafío de la verificación de los derechos humanos en Guatemala, persistieron las dudas dentro de la organización y en la comunidad internacional en lo concerniente a si el proceso de paz y la misión podrían tener éxito dentro del contexto del país receptor. Guatemala presentaba, realmente, una numerosa serie de dificultades.

a) *La cuestión indígena.* En primer lugar, la diversidad étnica y el sistema de discriminación contra la población indígena complicó la situación interna del país y a la interacción de MINUGUA, con esa realidad. Alrededor de veinticuatro

grupos étnicos mayas componen casi dos tercios de una población de aproximadamente once millones de pobladores. De este modo Guatemala se convierte en uno de los países más "indígenas" de América Latina. En vastas áreas del país, la verificación y diseminación del mandato hubiese sido imposible sin la participación de traductores.

Desde la conquista española, la población mayoritaria de origen maya ha estado política, social y económicamente subordinada a los descendientes de europeos y mestizos, o minoría "ladinos". Esta marginación ha convertido a la población indígena en el sector más vulnerable de la sociedad guatemalteca y en las principales víctimas de la violación de los derechos humanos. Los indígenas se encontraban también por debajo de los indicadores sociales de la población general, que ya de por sí tenía niveles preocupantes.

De acuerdo con las estimaciones del gobierno expuestas en el primer informe de MINUGUA, el 75 % de las familias guatemaltecas viven en condiciones de pobreza; el 37.4 % de la población está afectada de desnutrición; la tasa de mortalidad infantil es de 54 cada 1.000 niños nacidos vivos; y la mitad de la población mayor de 15 años es analfabeta. A pesar de la omnipresencia de la cuestión indígena, MINUGUA fue desafiada constantemente a incorporarla a su visión del asunto.

b) La susceptibilidad nacionalista. La preocupación guatemalteca respecto de la soberanía nacional se suscitó como otra de las dificultades. Una historia de intervenciones extranjeras y la más reciente experiencia de aislamiento internacional convirtieron a la élite política de Guatemala en un grupo especialmente quisquilloso en lo referente a intromisiones extranjeras en sus asuntos internos. Esta susceptibilidad, que en ocasiones raya con la xenofobia, colocaron a MINUGUA en la posición de recordar que su presencia había sido requerida por los mismos guatemaltecos. Aparentemente, la experiencia de ONUSAL en El Salvador tuvo un efecto ambiguo en la población de Guatemala. Algunos vieron en el rol de la ONU la prueba de que la presencia internacional podía contribuir en forma decisiva a la pacificación. Para otros, la ONUSAL disparó el temor a una invasión de fuerzas extranjeras. MINUGUA debió trabajar mucho para demostrar que no intentaba transplantar un modelo extranjero en Guatemala.

Las preocupaciones sobre la soberanía se sintieron con más fuerza luego de la asunción del gobierno de Arzú. El presidente Ramiro León Carpio, debido a su trayectoria personal en materia de derechos humanos y a que su gobierno firmó el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, apoyó significativamente la instalación de la misión y su función verificadora. Relativamente más débil y sin representatividad política, el presidente León Carpio aceptó la crítica internacional sobre derechos humanos, aparentemente por considerar que esto le daba una imagen de tolerancia, y puso relativamente más fuerza contra aquellos que se oponían a las reformas. Por otra parte, el gobierno de Arzú (que asumió con mayor apoyo político, entre otros por parte de los sectores nacionalistas antes mencionados) hizo hincapié en que era el gobierno quien conducía y urgió a que MINUGUA tuviese un rol menos preponderante. El rol verificador de la misión fue aceptado en forma renuente. Cuando las negociaciones de paz llegaron a su etapa final, el gobierno presionó para restringir el espectro de futuras verificaciones internacionales. Estas actitudes oficiales pudieron haber alentado hostilidades hacia MINUGUA entre grupos privados que se oponían a la presencia de la misión.

c) La incertidumbre en el proceso de paz. A pesar de las responsabilidades de las partes y del fuerte apoyo internacional para el establecimiento de la paz, el contexto nacional tenía ciertas debilidades fundamentales. Por un lado, la paz era una cuestión marginal para la mayoría de los guatemaltecos, cuya vida cotidiana hacía ya tiempo que no estaba afectada directamente por los enfrentamientos. Al mismo tiempo, poderosos grupos minoritarios que se oponían activamente al proceso, lo veían como una amenaza directa a sus intereses y consideraban que el gobierno se estaba preparando para darle a la URNG en materia política lo que había perdido militarmente. Las partes en sí mismas estaban relativamente debilitadas, y fueron incapaces de conseguir apoyo público masivo para sus posiciones o de persuadir a los grupos ya mencionados de ceder en las suyas.

Estos factores contribuyeron a que el proceso de negociación fuese más largo que lo esperado, lo que a su vez afectó a la misión. Distinto de lo que ocurrió en El Salvador, donde la paz se firmó seis meses después del establecimiento de ONU-SAL, MINUGUA permaneció durante más de dos años (hasta la firma de la paz), exclusivamente como una misión de dere-

chos humanos. De hecho, durante la mayor parte de este período, la paz no parecía un hecho inevitable.

La situación hacía difícil la existencia de MINUGUA en diferentes formas. Por un lado, se vivía un clima de inestabilidad, ya que estaba siempre presente la posibilidad de que la misión fuese retirada en el caso de cese de las negociaciones. Por lo tanto, fueron otorgadas a la misión solamente extensiones de su mandato por plazos cortos y, en general, la sensación era la de la espada de Damocles pendiente sobre su cabeza. El hecho de que las negociaciones se extendieran en el tiempo también dejó a MINUGUA con la sensación de haber estado políticamente expuesta en exceso. Mientras que en México los partidos discutían las reformas económicas, políticas y sociales, grupos conservadores dentro de Guatemala buscaban vías de escape para expresar su oposición a ese proceso. Como la más tangible expresión de oposición al proceso en Guatemala, MINUGUA fue, ocasionalmente, blanco de la hostilidad de estos grupos, hostilidad que estaba dirigida en realidad más al proceso de paz que a la misión en sí misma. MINUGUA debió soportar ataques tanto políticos como físicos por carecer de la mayor protección política adecuada que hubiese debido tener como misión de mantenimiento de paz, en el rol de verificador del acuerdo de paz final.

La prolongación de las negociaciones significó también la continuación del conflicto armado, lo que causó otros problemas a MINUGUA. Por un lado esto restringió la movilidad de equipos de observadores y pudo haber tenido un efecto inhibitorio sobre la población y su acercamiento a la misión. Además, implicó un alto nivel de confrontación ideológica entre la población civil y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto armado, tales como las amenazas de la URNG a los terratenientes que se negaron a pagar el llamado "impuesto de guerra" o las incursiones abusivas del ejército en áreas civiles. Es poco probable que, por ejemplo, la masacre que cometió el ejército contra once miembros de una comunidad de refugiados en octubre de 1995 hubiese ocurrido en una situación de cese de fuego o posconflicto. Para algunos observadores, la persistencia de abusos relacionados con el conflicto armado significó que la presencia de MINUGUA no conseguía el efecto deseado.

d) Transición en la situación de los derechos humanos. De alguna forma, el contexto guatemalteco fue más favorable que

lo esperado. La situación de los derechos humanos, si bien altamente preocupante, había mejorado sensiblemente en comparación con periodos anteriores. La peor etapa en la violación de los derechos humanos había terminado a mediados de la década del '80, con la eliminación física de varios oponentes. El espacio político comenzó a abrirse gradualmente a partir de ese momento. A comienzos de la década del '90 varios exiliados habían regresado y estaban actuando en la escena política, incluyendo a la ganadora del Premio Nobel Rigoberta Menchú y a otros activistas menos conocidos. Había una comunidad activa y experimentada en derechos humanos, que incluía grupos con base en la ciudad de Guatemala tales como la Oficina para los Derechos Humanos del Arzobispado, la Fundación Myrna Mack y el Centro para los Derechos Humanos y la Acción Legal. La prensa estaba activa y operaba con considerable libertad, entregando regularmente críticas virulentas a la política del gobierno. Las amenazas de muerte de tinte político eran comunes, si bien sus orígenes eran inciertos. Afortunadamente estas amenazas rara vez se cumplían.

Sin embargo, en las áreas rurales las mejoras no fueron tantas. El ejército continuó siendo prácticamente la única presencia del Estado en vastas regiones. En aquellos lugares donde todavía había enfrentamientos, las tácticas de la URNG y del Ejército exponían a los civiles a situaciones de riesgo y mantenían altos los niveles de conflicto ideológico entre la población civil. Las organizaciones de derechos humanos mayas y los grupos populares estaban activos, pero debían enfrentarse a un fuerte hostigamiento y violencia ocasional. Las patrullas civiles estaban menos activas que anteriormente, aunque algunos cientos de miles permanecían organizados y, particularmente, en las áreas en conflicto de las provincias de Quiché y Huehuetenango, los prepotentes jefes de patrullas y comisionados militares todavía intimidaban a la población local. Los conflictos por la tierra daban origen a una gran inestabilidad y generaban violentos choques entre comunidades o entre los ocupantes y las fuerzas de seguridad.

A pesar de la concurrencia de todos estos problemas realmente serios, Guatemala había alcanzado progresos discernibles en materia de derechos humanos. Y a pesar de que ninguna de estas victorias podía sostenerse si no se alcanzaba el fin del conflicto armado, el país se hallaba claramente embarcado en una transición de la situación tradicional, aquella

de violaciones a los derechos humanos con motivaciones políticas cometidas como parte de una política de Estado, hacía una situación en la que actores individuales cometían abusos y el Estado hacía poco o nada por prevenir, investigar y castigar esas acciones. El otro problema serio era el de la creciente crisis de la seguridad pública, que se afirmaba en el incremento de la escalada de delitos y la ineficiente respuesta del Estado. Como ya fuera mencionado, el clamor público por seguridad, aun a través de respuestas militarizadas o represivas, se enfrentaba con el enfoque de la misión de derechos humanos. MINUGUA debió responder a la acusación de "proteger los derechos humanos de los criminales".

2. El mandato de MINUGUA

La razón de ser inicial de MINUGUA fue el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el que le dio a la misión un doble mandato: verificar la situación de los derechos humanos y fortalecer las instituciones de derechos humanos. Dicho con las palabras del Acuerdo: "la verificación internacional contribuirá a fortalecer los mecanismos constitucionales permanentes y a otras entidades gubernamentales y no gubernamentales nacionales de protección de los derechos humanos".

El trabajo de la misión fue facilitado en gran medida por el carácter claro, global y ejecutivo del Acuerdo. El sólido marco que éste estableció dio a MINUGUA un mandato conciso para tratar las situaciones más sensibilizadas y elaborar declaraciones independientes y de alto perfil sobre las violaciones a los derechos humanos y las respectivas responsabilidades de las partes. Éste ha sido, a la fecha, probablemente el instrumento más completo que gobernó las actividades de una misión de terreno sobre derechos humanos de la ONU.

El mandato de MINUGUA para la verificación de los derechos humanos cubría tres responsabilidades generales de las partes (el gobierno de Guatemala y la URNG) dentro del Acuerdo sobre Derechos Humanos: i) el respeto de los derechos humanos; ii) el fortalecimiento de las instituciones nacionales que protegían los derechos humanos; y iii) la necesidad de combatir la impunidad. Las partes asumieron otra serie de compromisos específicos, la mayoría de los cuales cayeron bajo la responsabilidad del gobierno, entre los cuales se incluyó: a) la supresión de fuerzas de seguridad ilegales y de estructuras de seguridad clandestinas y el continuar la

depuración y profesionalización de las fuerzas armadas; b) la regulación de la portación de armas; c) garantizar que la participación de los civiles en las patrullas de defensa sea voluntaria; d) garantizar que la conscripción para el servicio militar no sea forzada; e) garantizar la protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos; f) garantizar resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

En lo que se refiere al conflicto armado, ambas partes coincidieron en terminar con el sufrimiento de la población civil y en garantizar el respeto a los derechos humanos de los heridos, prisioneros y de quienes habían quedado fuera de combate. La URNG se comprometió a "respetar los atributos inherentes al ser humano y a contribuir al efectivo cumplimiento de los derechos humanos". Tal como ya se indicó, la misión fue desafiada a defender la posición tomada en el Acuerdo, compatible con las tendencias modernas en derecho internacional, que las entidades no estatales tienen la obligación de respetar los derechos humanos.

El acuerdo también estableció como prioritarios los derechos civiles y políticos. En este sentido, MINUGUA fue instruida en que debía prestar especial atención a los derechos a la vida, integridad personal y seguridad, libertades individuales, al debido proceso, libertad de expresión, libertad de movimiento, libertad de asociación y al ejercicio de los derechos políticos. Mas aún, el Acuerdo instruyó a la misión para que atendiera especialmente en cuanto a la verificación a los grupos más vulnerables de la sociedad y a la población directamente afectada por la confrontación armada, incluyendo a los desplazados, los refugiados y los retornados.

En la verificación de los derechos humanos, las tres principales funciones de la misión fueron: i) recibir, calificar y dar seguimiento a las denuncias sobre eventuales violaciones de los derechos humanos; ii) establecer si los organismos nacionales competentes efectuaron las investigaciones necesarias de manera autónoma, efectiva y de acuerdo con las leyes de Guatemala y las normas internacionales sobre derechos humanos; y iii) pronunciarse, basándose en "elementos de juicio" sobre la existencia o inexistencia de la violación a los derechos humanos. En cuanto a la verificación de otros compromisos, la tarea de la misión fue la de determinar si éstos fueron cabalmente cumplidos por las partes.

Para llevar a cabo estas funciones, el Acuerdo invistió a MINUGUA de una serie de derechos y privilegios, entre ellos: (i) a establecerse y desplazarse libremente por todo el territorio nacional; (ii) a entrevistarse libre y privadamente con cualquier persona o grupo de personas; (iii) a visitar libremente y sin previo aviso las dependencias del Estado y los campamentos de la UFGU; y (iv) a recoger información que pudiera ser pertinente para el cumplimiento de su mandato. Basado en la verificación, el Acuerdo facultó a la misión a hacer recomendaciones a las partes y a informar al público de Guatemala de sus actividades y descubrimientos. También se le requirió que informe periódicamente al secretario general de la ONU, quien a su vez informaría a las cuerpos competentes de la ONU.

El mandato de MINUGUA en cuanto a la promoción de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, tal como se lo define en el Acuerdo fue "cooperar con las instituciones y entidades nacionales en todo lo necesario para la efectiva protección y promoción de los derechos humanos, en particular propiciar programas de cooperación técnica y realizar actividades de fortalecimiento institucional". En este sentido el Acuerdo instruye a MINUGUA a prestar especial atención a los organismos judiciales y sus auxiliares, al ministerio público, al procurador de los derechos humanos y a la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREH). Dentro del marco del fortalecimiento institucional, la misión también recibió el mandato de contribuir al fomento de una cultura de respeto hacia los derechos humanos.

El mandato de MINUGUA fue ampliado en marzo de 1995, con la firma del Acuerdo para la Identidad y los Derechos de las Poblaciones Indígenas (en adelante "Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas"). En este acuerdo revolucionario, las partes reconocieron las identidades de los grupos indígenas de Guatemala y el histórico problema de la discriminación, explotación e injusticias que se ejercieran sobre ellos. También se comprometieron a modificar este legado, especialmente mediante la participación de los grupos indígenas en las reformas del Estado, de modo que quede reflejada la diversidad étnica, lingüística y cultural del país.

En la búsqueda de cumplir con estas metas, el Acuerdo incluyó el compromiso de las partes a: reconocer los diferentes grupos indígenas mayas y no mayas; luchar contra la dis-

crimination, especialmente aquella que afecta a las mujeres indígenas; respetar sus derechos culturales (el uso de las lenguas indígenas, sus nombres y vestimentas, la práctica de la espiritualidad indígena y la protección de sus templos y otros lugares sagrados); y respetar los derechos civiles, políticos y económicos (el reconocimiento de sus autoridades tradicionales, de las leyes indígenas, del derecho a la tierra y a los recursos nacionales). También, y tal vez lo más importante en el corto plazo, el Acuerdo llamó a la creación de cinco comisiones conjuntas, formadas por igual número de representantes del gobierno y de los indígenas, para la preparación de aquellas reformas necesarias para poner en práctica los compromisos mencionados. El Acuerdo incluye también el compromiso del gobierno a promover la aprobación de la Convención No 169 relacionada con las poblaciones indígenas; a incrementar la implementación de la Convención Internacional para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial, que ya había sido firmada por Guatemala; y a promover la aprobación, dentro de la ONU, del borrador de la Declaración de los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Contrastando con el Acuerdo sobre Derechos Humanos, el Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas dejó un amplio margen para la interpretación en lo que se refiere al mandato de la misión. En las disposiciones finales, las partes convinieron en que el acuerdo en su totalidad no entraría en vigencia hasta la firma del acuerdo final de paz, aunque los aspectos concernientes a los derechos humanos ("aspectos del Acuerdo correspondientes a los derechos humanos reconocidos por la ley guatemalteca, incluyendo tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales en los que Guatemala participa) serían efectivos e inmediatamente verificables por MINUGUA". El Acuerdo no dio más instrucciones en cuanto al espectro o la metodología de verificación; sólo se limitó a indicar que esto debería ser decidido en consulta con las organizaciones indígenas.

3. La verificación internacional de los derechos humanos en acción

a) *Funcionamiento.* El rápido despliegue de la misión a través del país, la disponibilidad del "Manual de procedimientos de verificación" y la experiencia previa de varios de los miembros del personal permitieron a la misión llevar a cabo en

forma intensiva la verificación de los derechos humanos desde un principio. Mas aún, desde un primer momento, las organizaciones no gubernamentales (ONG) tuvieron un rol de importancia fundamental al animar a las víctimas a acercarse a la misión sus denuncias de violaciones a los derechos humanos.

En los primeros tres meses, MINUGUA recibió aproximadamente 1.000 denuncias de supuestas violaciones a los derechos humanos, 268 de las cuales fueron admitidas para su verificación. El número de denuncias aumentó significativamente al extenderse las actividades educativas y la presencia de la misión a través del país. Durante el primer año la misión recibió 7.700 denuncias, de las que se admitieron 1.567 para su verificación. Durante el año 1996 fueron admitidas otras 891 denuncias.

La verificación preliminar fue facilitada por el establecimiento de mecanismos de diálogo bilaterales entre la misión y las partes. Éstos incluyeron encuentros frecuentes entre el director de la misión y el Presidente de la República y otras autoridades en la ciudad de Guatemala; al igual que reuniones mensuales en la ciudad de México con los líderes de la URNG. MINUGUA informó a las partes a través de estos encuentros de los casos de supuestas violaciones en las que estaban implicados el gobierno o la URNG; y recibió a su vez información que podría ayudar a completar las investigaciones.

También se establecieron importantes relaciones a nivel local entre las oficinas en el campo, de MINUGUA y las autoridades electas, representantes de la Policía y del Ejército, jueces y procuradores, la Procuraduría de los Derechos Humanos, miembros del clero, comunidades indígenas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad. MINUGUA también logró hacer contactos de campo con la URNG, los que se incrementaron al ser suspendidas las hostilidades a comienzos de 1996. La presencia en el campo, la movilidad y la disposición de la misión en áreas rurales contrastó con las autoridades locales, quienes tradicionalmente han tenido escasos recursos y poco interés en la investigación de los delitos.

Mientras que MINUGUA estaba todavía en la etapa de planeamiento, se desarrolló un debate con el gobierno sobre si la misión tenía el mandato de "investigar" los casos de derechos humanos. La posición de la misión, que había sido aceptada por el gobierno en última instancia, era que no tenía "jurisdicción" para investigar en el sentido estrictamente legal y rela-

cionado con los procedimientos del término, pero que sí tenía el claro mandato y amplios poderes para (i) verificar que los organismos apropiados estuviesen conduciendo correctamente la investigación, y (ii) obtener toda información relevante en lo referido a posibles violaciones. En la práctica, estas facultades resultaban en una investigación "de facto" o "cuasi-investigación". La misión también concluyó que sus averiguaciones no requerían la previa recepción de una denuncia formal. Dada la reticencia de las familias de las víctimas a formular denuncias (debido a una variedad de razones), MINUGUA encontró fundamental la capacidad de iniciar averiguaciones ex-officio.

El acceso directo de los miembros del personal de MINUGUA a los juicios, especialmente a los procedimientos escritos, fue otro asunto delicado. Varios jueces y procuradores se molestaron por las solicitudes de acceso de la misión, ya que consideraban que esto equivalía a interferencias externas a la autonomía del poder judicial. Fue necesario un esfuerzo considerable para superar estas reacciones, que eran comprensibles y hubiesen estado perfectamente justificadas en el contexto de un sistema judicial eficiente e imparcial. Las relaciones con altos funcionarios a través del área de fortalecimiento institucional a menudo fueron útiles para menguar la resistencia a través de los rangos hacia la presencia y verificación de MINUGUA.

A pesar de estos problemas, las partes y la sociedad de Guatemala aceptaron en general la función verificadora de MINUGUA, aunque ésta era más apreciada en algunos casos que en otros. Para las víctimas y para los activistas en derechos humanos, quienes normalmente no hubiesen tenido acceso a la justicia o para quienes la misión era un factor de protección, la presencia de MINUGUA era indudablemente una fuente de alivio e imparcialidad. Pero para otros, particularmente las clases altas de la capital y de otras ciudades, el carácter dinámico de los equipos de verificación de la misión era frecuentemente motivo de tensiones.

b) Los informes públicos. Basándose en la verificación, el director de la misión generó seis informes tratando el tema exclusivamente y de conformidad con el Acuerdo sobre Derechos Humanos. Estos fueron expuestos ante la Asamblea General simultáneamente con su presentación por MINUGUA a la prensa de Guatemala. Los informes describían el contexto en el que la misión operaba, sintetizando los resultados de la

verificación de casos y situaciones durante el periodo en cuestión; daban cuenta de las actividades en el área de fortalecimiento institucional y ofrecían conclusiones y recomendaciones a las partes.

Los informes de MINUGUA recibieron una amplia cobertura en los medios nacionales y fueron muy apreciados por ser tanto equilibrados como directos. Mientras que a menudo destacaban desarrollos positivos, los informes describían generalmente una situación de continuos y serios problemas en materia de derechos humanos y el fracaso de ambas partes en el total cumplimiento de los términos del Acuerdo sobre Derechos Humanos. A pesar de que los informes solían contener críticas a las partes y a otros organismos del Estado, éstos rara vez presentaban sus investigaciones en público. Preferían, en cambio, expresar sus desacuerdos en forma privada a la misión. Como fue mencionado, la misión puso especial énfasis en tres aspectos: i) las persistentes violaciones al derecho a la vida, que fue el más afectado; ii) la impunidad, que fuera descrita en sucesivos informes como "el más serio obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos en Guatemala"; y iii) el delito y la creciente crisis de la seguridad pública, lo que afectaba seriamente a los derechos humanos.

La misión enfrentó un dilema con relación a cuán a menudo debía hacer sus declaraciones públicas sobre la situación de los derechos humanos. La política inicial fue enviar a la Asamblea General un informe cada tres meses. MINUGUA emitió también comunicados de prensa, donde describía sus actividades y, en casos excepcionales de gran interés público, hacía declaraciones sobre casos individuales. De este modo, en octubre de 1995, la misión emitió un informe especial sobre la verificación llevada a cabo en el caso de la masacre de Xamán dejando la responsabilidad en manos de una patrulla armada por haber disparado indiscriminadamente contra un grupo de civiles desarmados, matando a once personas. MINUGUA consideró que su informe podría ayudar a establecer la verdad, al dejar de lado las versiones contradictorias que venían de los sectores opuestos del espectro político, y distender tensiones alrededor de un evento verdaderamente polarizador. Este efecto, sin embargo, se hubiese perdido si la misión hubiese esperado unos meses para publicar el hecho, como parte del informe a la Asamblea General.

En general, la política aplicada fue la de alzar la voz y realizar pronunciamientos mayores cada tantos meses, en oposición a ofrecer un flujo constante de resultados. A partir de 1996, MINUGUA cambió su sistema de informes cada tres meses a hacerlo cada seis meses. Este cambio obedeció en principio a que la misión consideró que tres meses era un plazo corto para poder observar las tendencias reales en materia de derechos humanos. Desafortunadamente, este cambio alimentó las percepciones que tenían en ese tiempo los grupos de defensa de los derechos humanos, quienes pensaron que la misión había bajado su perfil por razones políticas. Otro de los factores que alimentó esta percepción fue el creciente reconocimiento por parte de MINUGUA de los pasos positivos que se dieron bajo el gobierno de Arzú. En su quinto informe, MINUGUA comenzó a registrar una merma en los abusos en los conflictos armados y movimientos contra la impunidad, incluyendo el arresto de agentes del Estado involucrados en el crimen organizado y el haber despedido a policías corruptos y oficiales militares. En la medida en que los informes de la misión reflejaron positivamente las acciones del gobierno, la cobertura de la prensa se volvió menos extensiva, reforzando la impresión de que MINUGUA estaba buscando un perfil más bajo.

El proceso de elaboración de los informes llevaba mucho tiempo y cargaba con la necesidad de cumplir con las normas internas de la ONU. Una de ellas prohibía a la misión publicar los informes hasta que éstos estuviesen traducidos a los cinco idiomas oficiales de la ONU y hubiesen sido presentados a la Asamblea General. Esto significaba una demora de hasta dos meses desde el cierre del período de verificación hasta la fecha de publicación en Guatemala. En ocasiones, al momento de su publicación, los informes de la misión aparecían como desactualizados. Las limitaciones de espacio fueron otro problema. Con las normas presupuestarias de la ONU limitando la extensión de los informes, los resultados de casos individuales debieron ir siendo dejados de lado, o reducidos a su mínima expresión. Debido a esta situación, se perdieron enriquecedores detalles de los casos y se irritó a las ONGs, las que, comprensiblemente, esperaban que MINUGUA diera a conocer los resultados de aquellos casos en los que estaban involucradas y para lo cual habían hecho llegar sus denuncias a la misión. Como respuesta a este problema, durante su segundo

año, MINUGUA comenzó publicar suplementos sobre los casos junto al informe a la Asamblea General. Este suplemento sobre los casos fue distribuido solamente en Guatemala y entregaba información detallada sobre las investigaciones en aquellos casos individuales de derechos humanos.

A pesar de estas dificultades, el proceso de publicación de informes fue esencial. Por un lado, le dio fuerza a la verificación, y mantuvo a ambas partes alerta sobre el hecho de que las violaciones eran materia de publicación. Consideramos que esto tuvo un efecto disuasivo sobre potenciales violaciones a los derechos humanos, aunque es difícil de probar. Los informes también llamaron la atención de la nación sobre los derechos humanos, y particularmente sobre el problema de la impunidad. De este modo se ayudó a legitimar el discurso de los derechos humanos que previamente había sido tildado de subversivo, y se ayudó a promover el debate público hacia un diagnóstico común de los problemas a superar. Finalmente, los informes fueron un ejemplo de objetividad que se volvió crucial para que los guatemaltecos pudieran tomarlo para su propio trabajo.

La verificación del caso Xamán fue un ejemplo importante de cómo una misión sobre derechos humanos puede contribuir a la reconstrucción institucional y moral de un país, en este caso a través de la clarificación de los hechos *prima facie* y del establecimiento de las responsabilidades, allí donde anteriormente y como resultado de la confrontación armada, los adversarios se culpaban unos a otros sistemáticamente, generando una enorme confusión en la sociedad. Este rol positivo tuvo sin embargo una connotación negativa: a menos que el poder judicial y otras instituciones intervinieran rápidamente se veía a la misión administrando una forma de "justicia paralela", al reemplazar, sin quererlo, a los organismos competentes.

c) *Conclusiones de la verificación internacional: el problema de la impunidad y la seguridad pública.* Las investigaciones de MINUGUA están contenidas en los informes, suplementos sobre casos individuales y declaraciones realizadas desde el establecimiento de la misión. Éstos incluyen la descripción de cientos de casos verificados de violaciones al Acuerdo sobre Derechos Humanos, el análisis de las políticas gubernamentales que afectaban los derechos humanos y un completo diagnóstico de los problemas de las instituciones

clave, responsables de la protección de los derechos humanos. Consideramos que todo esto ofrece la referencia más completa disponible sobre el estado y la evolución de los derechos humanos en Guatemala.

1) Impunidad

De todos los temas rescatados en sus informes, MINUGUA puso gran énfasis en el problema de la impunidad. La imposibilidad del Estado de proveer justicia era uno de los temas conocidos de la situación en Guatemala, antes del establecimiento de MINUGUA. Este problema fue rápidamente confirmado a través de la verificación en el lugar de los hechos realizada por la misión.

En su primer informe, la misión confirmó el estancamiento de los procesos judiciales sobre casos de derechos humanos anteriores a su establecimiento e informó sobre "numerosas, persistentes y serias violaciones a los derechos humanos, las que, en casi todos los casos, no han recibido respuesta de las autoridades competentes". La mayor parte de estos casos se refería a violaciones contra el derecho a la vida, a la integridad personal y a la seguridad, incluyendo veintidós asesinatos, diez intentos de asesinato y sesenta y ocho amenazas de muerte. En el mismo informe, MINUGUA concluyó que la impunidad resultó "el más serio obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos en Guatemala".

La misión destacó, además, la obligación del Estado de identificar y encarar a los principales componentes de los casos de impunidad, entre ellos: (a) el mal funcionamiento de los tribunales, de la oficina del Ministerio Público y de las fuerzas de seguridad, responsables de prevenir y castigar el delito; (b) la existencia de asociaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, robo de automotores, contrabando y a intereses financieros u otros intereses, que gozan de apoyo, complicidad o tolerancia de agentes del Estado; (c) la autonomía del ejército en sus actividades contra-insurgentes; los procedimientos utilizados en estos casos y la amplia interpretación que se le da a estos conceptos; (d) el control ejercido por los comisionados militares y las patrullas de defensa civil sobre las comunidades rurales; (e) la proliferación de armas de fuego y la falta de control sobre la portación de armas por parte de las personas.

En informes siguientes, la misión amplió y afinó este

análisis. En cada una de las áreas mencionadas, la misión evaluó la evidencia recibida por la verificación, la que indicaba el mejoramiento, ausencia de cambios o empeoramiento de la situación.

Los informes también enfatizaron que la lucha contra la impunidad era una responsabilidad compartida con varias de las ramas del Estado. Esta idea fue útil al permitir que la misión pudiese distinguir entre aquellos problemas que podían ser resueltos por la acción del gobierno central y aquellos que requerían una acción concertada por parte de todas las ramas del Estado. En muchos casos, la agresiva acción de las fuerzas de seguridad (por ejemplo, en los casos de captura de supuestos criminales) no era acompañada por la acción de jueces y procuradores. Vista la falta de acciones coordinadas, la misión insistió en la necesidad de una "política global" contra la impunidad, que incluyera medidas para el fortalecimiento de las instituciones nacionales clave involucradas en la protección de los derechos humanos; a la Policía, las Cortes y la oficina del procurador público y la coordinación entre ellos. MINUGUA hizo también recomendaciones detalladas sobre la necesidad de cambios dentro de todas estas instituciones.

2) La crisis de la seguridad pública

La misión llamó la atención en sus informes también sobre el dramático incremento del delito violento y del empeoramiento de la situación de la seguridad pública.

A pesar de que las tendencias no siempre aparecen reflejadas en las estadísticas oficiales, la sociedad de Guatemala, en todos los niveles de la escala social, experimentó el incremento de la violencia en el delito. En las áreas rurales, bandas armadas asolaban las rutas, robando automóviles y autobuses, y asesinando a aquellas víctimas que no cooperaban. Conductas similares se vivieron en la capital, donde los guatemaltecos más acomodados sufrieron una devastadora ola de secuestros extorsivos. La generalizada proliferación de armas fue tanto causa como resultado del problema del delito, que la policía no podía controlar. En su sexto informe, MINUGUA llegó a afirmar que "la violencia en el delito se había convertido en el principal obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos en Guatemala". La misión hizo repetidas recomendaciones al gobierno, urgiéndolo a avanzar en contra del delito y a mejorar la seguridad pública.

Para MINUGUA, el delito y los derechos humanos estaban conectados de variadas formas. Por un lado, la falta de seguridad pública socavaba el ejercicio pleno de los derechos humanos, ya que impedía a los guatemaltecos la posibilidad de una vida libre de temores y de violencia. Por otra parte, la misión consideraba que aquellos grupos clandestinos que habían surgido previamente para llevar a cabo violaciones a los derechos humanos con motivaciones políticas, habían virado ahora hacia el delito violento. Por esta razón, algunos crímenes que podrían haberse considerado como que escapaban a su mandato por carecer de claras motivaciones políticas, fueron considerados violaciones a los derechos humanos en los casos en que la misión encontraba indicadores de la participación de agentes del Estado (incluyendo oficiales de alto rango del ejército) o en los casos en que el Estado no proveyó la protección necesaria. Más aún, MINUGUA consideró que cualquier movimiento para dismantelar o procesar a los miembros de estos grupos criminales constituiría un paso significativo en la batalla contra la impunidad.

3) Avances en la situación de los derechos humanos

A pesar de los serios problemas, la verificación de MINUGUA reveló una situación dinámica en materia de derechos humanos, que mejoró en el largo plazo. Hacia el final de su segundo año, la misión comenzó a confirmar una clara tendencia descendente en las violaciones tradicionales a los derechos humanos, característica del conflicto armado.

Esta tendencia se vio reflejada en la cantidad de denuncias contenidas en el sexto informe. La misión informó de una caída del 46 % entre 1995 y 1996 en la cantidad de denuncias admitidas. Al mismo tiempo, las estadísticas revelaron un cambio en la gravedad y autoría de las violaciones a los derechos humanos. En 1995, alrededor del 45 % de las violaciones fueron atribuidas a los principales protagonistas del conflicto armado: el ejército, los comisionados militares, las patrullas de defensa civiles y la URNG, y tendían a ser de naturaleza muy seria. En 1996, estos indicadores habían caído al 34 %. Mientras tanto, las violaciones atribuibles a la Policía Nacional, la oficina del Ministerio Público y al sistema judicial se incrementaron del 31.5 % en 1995 al 43.5 % de las violaciones denunciadas en 1996. Muchos de éstos se refieren a casos de violación al derecho al debido proceso.

Las mejoras se vieron reflejadas también en las decisiones políticas de las partes y en las acciones de la sociedad que a la larga indicaron el mejoramiento en la situación de los derechos humanos y en la batalla contra la impunidad. Estas medidas incluyeron: (a) la disolución del sistema de comisionados militares y patrullas de defensa civil, lo que colaboró en el desmantelamiento formal del aparato de la contra-insurgencia civil en las áreas rurales; (b) el no impedir la participación de un nuevo partido político de izquierda, lo que permitió que accedieran al Congreso varios reconocidos activistas de los derechos humanos en 1995; y (c) la decisión por parte del gobierno y de la URNG de declarar un virtual cese del fuego en marzo de 1996, al terminar así con las muertes en combate y con el sufrimiento de la población civil como resultado de los enfrentamientos. Al avanzar los proyectos de fortalecimiento institucional, la misión observó también cambios incipientes dentro de algunas de las instituciones claves para la protección de los derechos humanos.

Las mejoras tanto cualitativas como cuantitativas observadas por MINUGUA evidenciaron que un cambio fundamental estaba ocurriendo. Ya no se violaban los derechos humanos en Guatemala como consecuencia de una política de Estado deliberada, orientada a la represión de los oponentes políticos, sino que esta violación era el resultado del fracaso del Estado en proveer seguridad pública y garantizar la justicia. Tal como concluye la misión en su sexto informe: "Guatemala se encuentra en una fase de transición que implica una oportunidad para el cambio sin precedentes, caracterizada por la gradual desaparición del estado de contra-insurgencia y la creación de las condiciones para la futura consolidación de la ley, la participación pública y la coexistencia pacífica".

d) Problemas especiales que debieron ser enfrentados

1) La cuestión del pasado y la verificación internacional

El tratamiento de las violaciones anteriores fue uno de los puntos álgidos en la negociación del Acuerdo sobre Derechos Humanos. Las partes convinieron finalmente que la verificación de MINUGUA cubriría solamente "eventos y situaciones posteriores a su establecimiento".

La misión dio a esto dos interpretaciones. En principio se aceptó que era tarea de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico ("Comisión para la Verdad") y no de MINUGUA, el clari-

ficar la responsabilidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. Por otro lado, MINUGUA concluyó que tenía el mandato de examinar si el "debido proceso" estaba siendo respetado por las autoridades responsables de investigar y procesar los casos pasados. Esta posición permitió a la misión observar cómo trataban los jueces y procuradores dichos casos, y cómo en muchos de ellos se notaban fuertes influencias, especialmente de oficiales del ejército sospechados, para evitar cualquier progreso real en las investigaciones.

El punto de vista del "debido proceso" permitió a MINUGUA utilizar la verificación para apoyar pedidos de justicia en renombrados casos de derechos humanos que fueron observados como barómetros del progreso en la batalla contra la impunidad. Una de las primeras solicitudes recibidas por MINUGUA sobre violaciones en el pasado fue el caso Bamaca, el que involucraba la desaparición forzada en 1992 de un comandante de la UMG que había sido capturado. Este caso se hizo famoso por los esfuerzos realizados por la esposa de Bamaca, la abogada norteamericana Jennifer Harbury, en demanda de verdad y justicia. Pero dada la gran cantidad de violaciones en el pasado, la misión debió restringir su seguimiento a casos de "debido proceso". En el comienzo de la misión, por ejemplo, MINUGUA recibió denuncias por parte del GAM (Grupo de Apoyo Mutuo) y de las ONGs de alrededor de 20.000 supuestos asesinatos; pero no pudo atenderlas (debido a la falta de documentación que las acreditara). El lenguaje utilizado para el "debido proceso" en el Acuerdo sobre Derechos Humanos también le dio a MINUGUA una vía de entrada para seguir el desarrollo de la ley de amnistía aprobada a comienzos de 1997.

2) La conceptualización de los derechos humanos como protección al delincuente

El problema del incremento del delito en Guatemala era típico en la región de América Central y particularmente en aquellos países que emergían de periodos de conflicto armado. Sin embargo, esto creaba serias dificultades para la verificación de los derechos humanos.

A medida que la preocupación pública sobre el delito crecía, MINUGUA encontró que su posición entraba en conflicto con la creciente incidencia y el clamor público de respuestas radicales y aún ilegales en la lucha contra el crimen. Entre ellas se cuentan: i) un terrible aluvión de linchamientos pú-

blicas, en las que docenas de sospechosos fueron golpeados hasta la muerte o quemados vivos por muchedumbres furiosas; ii) la aparición de empresas de seguridad privada y de grupos de ciudadanos haciendo guardia, ambos de dudosa legalidad, y la reactivación de las patrullas de defensa civil como comités de seguridad; iii) el incremento de la participación del ejército en la seguridad pública; y iv) el apoyo creciente a la aplicación y expansión de la pena de muerte. En todas estas situaciones, y a pesar del fuerte apoyo otorgado para que se aplicaran medidas más efectivas para la provisión de seguridad, la misión se vio obligada a expresar su preocupación sobre las implicancias de la política del gobierno y las prácticas populares en relación con el ejercicio de los derechos humanos.

En el caso de la pena de muerte, la acción de la misión se pronunció abiertamente contra la opinión pública, que casi unánimemente apoyaba la pena capital como medio para combatir el delito. MINUGUA fue severa y ampliamente criticada en septiembre de 1996, cuando intentó suspender la ejecución de dos hombres condenados por el secuestro y asesinato de un niño. A pesar de que la intervención de MINUGUA fue justificable desde el campo de los derechos humanos (habían ocurrido serias violaciones al derecho al debido proceso), sus acciones la ubicaron en contra de la ley y el orden imperantes, y parecieron consolidar en la opinión popular y en los conservadores la idea de que "los derechos humanos protegen a los criminales". Este caso llevó a la misión al debate de la pena de muerte, un área por demás turbia, que es común a varios de los países desarrollados, y que está indirectamente relacionada con problemas de derechos humanos derivados del conflicto armado en Guatemala.

3) La verificación en el conflicto armado: el derecho humanitario y la cuestión de las violaciones de la URNG

A pesar de que la guerra en Guatemala tuvo relativamente baja intensidad durante la estadía de MINUGUA, las tácticas empleadas por ambas partes aún causaban penurias a la población civil. La URNG sabotaba la infraestructura económica y amenazaba a los terratenientes que se negaban a pagar el "impuesto de guerra". Los destacamentos militares eran emplazados demasiado cerca de los centros poblados. Más aún, las acciones militares iban acompañadas de una intensa guerra psicológica y de medios, donde ambas partes se echaban

culpas por las acciones que afectaban a la población civil; muchas de estas acciones resultaron ser producto de delincuentes comunes que se hacían pasar por soldados o guerrilleros.

El gobierno, bajo la presión del ejército, se negaba a aceptar que Guatemala se encontraba en estado de guerra civil, concediendo, en cambio, utilizar una expresión tibia como "confrontación armada interna". Como resultado de esto, las partes no invocaron el derecho humanitario en el Acuerdo sobre Derechos Humanos. La fórmula a la que arribaron fue un compromiso a "reconocer la necesidad de terminar con los padeceres de la población civil". El gobierno se tomó a pecho esta diferencia, y advirtió a MINUGUA que intentar aplicar el derecho humanitario sería como atravesar un campo minado.

Al igual que en otros países, la suposición que se adivina detrás de la preocupación del gobierno fue que la aplicación de los Convenios de Ginebra podría conceder un estado belicoso a la guerrilla. La misión explicó al ejército que la aplicación del artículo 3° de los Convenios de Ginebra no afecta el estado legal de las partes en el conflicto. Más aún, la misión descubrió que la "regla de proporcionalidad", desarrollada dentro del marco del derecho humanitario, proveería de una herramienta muy útil para la verificación, que ayudaría a trazar una línea clara entre las operaciones militares legítimas y las violaciones al Acuerdo.

La decisión de MINUGUA de aplicar los principios básicos del derecho humanitario fue explicada en su primer informe (párrs. 132-134). La base legal se estableció en la convergencia de los instrumentos básicos de derechos humanos con el mínimo nivel de derecho protegido por el artículo 3° de los cuatro Convenios de Ginebra. Pero probablemente no haya sido tanto el razonamiento legal, sino el hecho de que la misión aplicó rigurosamente el mismo criterio a las acciones armadas de ambas partes, lo que finalmente disipó las inquietudes del ejército concernientes al enfoque de MINUGUA. Tal como lo indican los informes, ambas partes demostraron con el tiempo cierta tendencia a realizar grandes esfuerzos para evitar abusos en sus operaciones militares, sin duda debido a la influencia de la presencia de MINUGUA.

Los abusos cometidos por la URNG plantearon un dilema especial. En el Acuerdo sobre Derechos Humanos, la URNG se comprometió a respetar "los atributos inherentes al ser humano y a contribuir al efectivo ejercicio de los derechos

humanos". Basada en este lenguaje y en las tendencias internacionales hacia la aceptación de las obligaciones de las entidades no estatales a respetar los derechos humanos, MINUGUA tomó la posición de que la URNG, y no sólo el gobierno, podía cometer violaciones a los derechos humanos. Ambas partes aceptaron la posición de la misión, a pesar de que fueron informados de que este tema era sujeto de debate de derecho internacional contemporáneo.

4) Derechos socioeconómicos: los conflictos por la tierra

Tal como lo señalara en su primer informe, los conflictos por la tierra fueron un elemento desestabilizador importante en Guatemala, ya que frecuentemente generaban situaciones de violencia y violaciones de los derechos humanos. Los conflictos tomaron diferentes formas, de las cuales la más susceptible políticamente fue la invasión por parte de los campesinos de grandes propiedades dedicadas a la agricultura. Estas acciones surgidas durante la estadía de MINUGUA, enfurecieron a los terratenientes conservadores, poniendo a la misión frente a un dilema. Los terratenientes condenaron la ocupación como la violación de su derecho a la propiedad y exigieron que MINUGUA las denunciara y desalojara por la fuerza a los ocupantes. Los grupos de campesinos rechazaron estos argumentos, presentando a menudo reclamos históricos sobre las mismas tierras y exigiendo que MINUGUA se pusiera de su lado.

El Acuerdo sobre Derechos Humanos ofreció cierta guía, pero no proveyó respuestas definitivas para lidiar con la situación. Claramente, las partes no habían solicitado a MINUGUA que legislara sobre la validez de los reclamos de tierra en Guatemala. Este tema, el asunto social más explosivo del país, había sido dejado de lado, para ser resuelto sobre la marcha, a través del Acuerdo sobre Asuntos Socioeconómicos y de la Situación Agraria. Por otro lado, el Acuerdo sobre Derechos Humanos, que daba prioridad a los derechos civiles y políticos, no tenía alcance sobre el tratamiento de los derechos socioeconómicos. Sin embargo, debido a la extrema pobreza de Guatemala, una política de apertura a la verificación de las violaciones a estos derechos hubiese sido difícil de controlar. Al explicar a los terratenientes el porqué de su resistencia a verificar los derechos a la propiedad, la misión les recordó que el hacerlo implicaría la verificación de todos los derechos socioeconómicos, incluyendo el pago del salario mínimo a los trabajadores agrícolas.

Aunque MINUGUA se negó a verificar los derechos socioeconómicos, consideró que tenía la responsabilidad de controlar que los conflictos por la tierra se resolvieran sin recurrir a la violación de los derechos humanos. Inicialmente, la misión aceptó la solicitud del gobierno de estar presente durante los desalojos, con el fin de observar el comportamiento de las fuerzas policiales. La misión creyó que su presencia podría, por lo menos, desalentar el uso de la violencia, pero esta estrategia fue luego desestimada dado que fue motivo de controversias políticas y se evidenció que no estaba dando los resultados esperados.

El momento crucial llegó en abril de 1996, cuando los observadores de MINUGUA fueron testigos del violento choque entre los ocupantes y la policía en una finca en San Marcos. Los observadores de la misión de derechos humanos debieron trasladar a un oficial de la policía moribundo y sacarlo del lugar. Luego de este incidente, MINUGUA comenzó a dudar de su capacidad de disuasión en los casos de desalojo de tierras. También debía soportar ataques políticos tanto por parte de los campesinos, quienes entendían que la misión facilitaba la solución de los conflictos por medio de la represión, como por parte de los terratenientes, quienes sentían que la presencia de la misión ataba las manos de la policía. Finalmente, MINUGUA no pudo conciliar los valores competentes del apoyo a la vigencia de la ley (que implicaba el apoyo a los reclamos de desalojo por parte de los terratenientes), a la priorización de los derechos humanos (entendiendo por ello el uso medido de la fuerza en aquellas acciones) y una convicción profunda de que el problema social subyacente sólo podría ser resuelto políticamente.

En un informe especial sobre el incidente de San Marcos, MINUGUA urgió al gobierno a crear mecanismos institucionales para la resolución de conflictos sobre la tierra, que fueran respetuosos de la propiedad y de otros derechos humanos. Estos mecanismos fueron incluidos en el Acuerdo sobre Asuntos Socioeconómicos y sobre la Situación Agraria.

5) La verificación de la discriminación: el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de las Poblaciones Indígenas

Como fuera mencionado anteriormente, el Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas no fue claro en lo referente al mandato de la misión y la metodología para la verificación del aspecto de los derechos humanos. Después de todo, se

podría argumentar que prácticamente todos los compromisos fundamentales del Acuerdo están relacionados de una forma u otra con los derechos humanos.

Durante gran parte de sus primeros dos años, MINUGUA luchó, debido a la ausencia de un lenguaje más claro, para alcanzar una política aplicable para la verificación de los aspectos relativos a los derechos humanos del Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas. Tal como se lo describe en su tercer informe, el acercamiento inicial fue colocar el foco en el tratamiento igualitario y la no discriminación de los indígenas, y adoptar para ello la misma metodología de verificación de los casos y situaciones aplicados por el Acuerdo sobre Derechos Humanos. De esta manera, la misión buscó verificar casos de discriminación en lo referente a los derechos culturales, civiles y políticos.

Este tipo de aproximación dio resultado en situaciones específicas (como por ejemplo, en casos de restricciones a la práctica de la espiritualidad maya) pero fue descartada luego de un largo período de prueba. El problema fue su incapacidad para representar adecuadamente un fenómeno tan omnipresente como lo es la discriminación en Guatemala. Los indígenas a menudo no entendieron las situaciones en términos de discriminación o negación de sus derechos culturales, y por lo tanto no se acercaron a la misión en forma masiva para presentar denuncias. Como resultado de ello, MINUGUA temió que su enfoque de los casos estuviese subestimando el problema de la discriminación, socavando entonces los esfuerzos por combatirla. Como metodología alternativa, MINUGUA decidió incorporar un mayor foco sobre la discriminación en su análisis del Acuerdo sobre los Derechos Humanos. Por ejemplo, en su quinto informe, la misión señaló que los indígenas están más expuestos a ser arrestados y a sufrir malos tratos al ser detenidos.

En su verificación de los aspectos referidos a los derechos humanos del Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas, la misión también siguió de cerca las políticas del gobierno relativas a los derechos humanos de los indígenas, particularmente el debate de aprobación de la Convención 169 ILO (que fue ratificada el 13 de junio de 1996) y su compromiso de difundir y preparar para su completa implementación el Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas, luego de la firma de un acuerdo de paz. Finalmente, la misión hizo

un seguimiento de los esfuerzos de los grupos mayas por prepararse para participar de las Comisiones Conjuntas creadas por el Acuerdo.

MINUGUA desarrolló también actividades relacionadas con el Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas con referencia al fortalecimiento institucional y el trabajo educativo. En el área del fortalecimiento institucional, la estrategia fue la de fortalecer aquellas entidades que protegían y defendían los derechos de los indígenas y facilitar el acceso al sistema de justicia por parte de los indígenas y a luchar contra la discriminación legal y de otros tipos. La asistencia fue canalizada, por ejemplo, hacia el Departamento de Asuntos Indígenas de la Oficina del Consejo para los Derechos Humanos y hacia los proyectos de descentralización de los sectores de justicia en Nebaj y Quetzaltenango, ambos sectores densamente poblados por indígenas.

En las áreas de educación e información públicas, MINUGUA (junto a la UNESCO) apoyó los esfuerzos nacionales para la traducción del Acuerdo sobre los Derechos de los Indígenas a las lenguas mayas más habladas. Las oficinas regionales de la misión contaban con especialistas en derecho indígena, quienes organizaron talleres y seminarios para promover la difusión del acuerdo, y trabajaron con las organizaciones indígenas en apoyo de su participación en las Comisiones Conjuntas. A través de sus oficinas de campo, MINUGUA puso en el aire programas sobre el Acuerdo en español y en otras quince lenguas indígenas.

4. La acción de fortalecimiento institucional

a) Aspectos organizativos. MINUGUA priorizó el fortalecimiento institucional desde un principio. Un área de fortalecimiento institucional fue establecida en su sede central, con idéntico estatus que la verificación de derechos humanos. Hacia fines del primer año de operaciones, la actividad de fortalecimiento institucional era tan intensa que este área de la sede central comenzó a eclipsar a las demás en términos del personal ocupado, lo que produjo serios problemas de abarrotamiento en las oficinas.

Uno de los primeros y más fundamentales pasos en el desarrollo de las actividades de fortalecimiento institucional fue la creación de la Unidad de Interacción MINUGUA-UNDP en

enero de 1995. La función de esta unidad fue la de definir estrategias, diseñar proyectos apropiados y promover asistencia internacional para el fortalecimiento de las entidades nacionales de derechos humanos. La decisión de crear esta unidad de interacción se basó en la lectura de las experiencias de misiones previas, en las que generalmente faltó una efectiva coordinación con las agencias permanentes. También fue motivada por una sencilla razón: MINUGUA abandonaría Guatemala algún día, dejando que otros se hicieran cargo de las actividades de fortalecimiento y promoción a largo plazo.

En la práctica, este cuerpo coordinado fue de ayuda, aunque no eliminó las tensiones inherentes entre la misión y el permanente desarrollo de la agencia. Todavía se discute sobre quién debe controlar el portafolio del fortalecimiento institucional. MINUGUA debió defender su competencia, argumentando que la cooperación en el área de derechos humanos y justicia debía permanecer dentro de la misión, para poder tomar ventajas de la sinergia en la verificación de los derechos humanos. Durante los últimos meses de 1996, mientras que las partes y la ONU negociaban la forma y el tamaño de la misión de verificación *post* acuerdo de paz, se rumoreaba que la UNDP se haría cargo del portafolio de fortalecimiento institucional, y de otras tareas, que incluían la verificación del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y sobre la Situación Agraria.

Otro paso importante fue la creación del Fondo de Apoyo para el Proceso de Paz en Guatemala, que recibía donaciones internacionales para las actividades de fortalecimiento institucional. Los donantes respondieron con entusiasmo a la invitación hecha por el secretario general de enviar donaciones al Fondo de Apoyo, que era administrado por la misión. A fines de 1995 las contribuciones totalizaron 3.6 millones de dólares. En el mes de febrero de 1997, esta cifra había trepado a aproximadamente 8.5 millones de dólares. El donante más importante fue Suecia (3.97 millones de dólares), seguido por Noruega (2.14 millones de dólares), los Estados Unidos de Norteamérica (1 millón de dólares), Holanda (865.410 dólares) y Dinamarca (534.000 dólares).

b) *Espectro de actividades.* A fines de 1996, las donaciones del Fondo de Apoyo sostenían trabajos de educación y proyectos de fortalecimiento institucional en todas las instituciones claves relacionadas con derechos humanos.

Los proyectos con instituciones estatales incluyeron la Oficina del procurador público, la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario, la Suprema Corte y el Congreso.

También se llevaron a cabo proyectos "descentralizados", en el interior del país, que apuntaban a demostrar cómo se podía mejorar el acceso de los indígenas al sistema judicial. Entre ellos cabe destacar el Centro para la Administración de Justicia en Nebaj, Quiché; el Bufete Popular en Santa Cruz de Quiché y el proyecto de justicia plurilingüe en Quetzaltenango.

Con respecto a las entidades no gubernamentales, se trabajó con la Oficina del Consejo para los Derechos Humanos y el *Ombudsman* para los Derechos Humanos. Esta última fue identificada desde un principio como una de las primeras instituciones a fortalecer.

Los proyectos de fortalecimiento institucional de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para los derechos humanos se desarrollaron mucho más lentamente que lo deseado por la misión. Finalmente en noviembre de 1996 la Unidad de Interacción aprobó una estrategia para el fortalecimiento de las ONG. De acuerdo con esta estrategia se priorizarían proyectos en las siguientes áreas: i) participación de las ONG en la construcción de la paz; ii) asistencia legal y técnica en el mejoramiento e incremento del acceso al sistema judicial; y iii) entrenamiento en la resolución de conflictos y reconciliación.

Las contribuciones del Fondo de Apoyo también financiaron campañas de información pública y de educación sobre derechos humanos, que apuntaron a explicar el mandato de la misión y a construir una cultura de respeto hacia los derechos humanos.

c) Estrategia y resultados del fortalecimiento institucional. La estrategia inicial de fortalecimiento institucional de la misión fue la de combinar varios proyectos de "rápido impacto" en algunas de las instituciones claves de derechos humanos con otros proyectos como el de una reforma global y estructural del sistema judicial.

A pesar de que los proyectos de "rápido impacto" generaron expectativas de resultados a corto plazo, la misión era consciente de que estos resultados no se darían con tanta rapidez. Por esta razón, hacia fines del segundo año de operaciones, comenzó a informar sobre los modestos avances con-

seguidos en algunas de las instituciones. Entre éstos: a) la consolidación de la reforma al código penal de procedimientos; b) el mayor interés demostrado en la investigación y juicio de los delitos más serios; c) el progreso en la selección de jueces y procuradores según estándares profesionales; d) el aumento de la cantidad de defensores públicos; y e) la sanción de nueva legislación en la reforma del código penal, la carrera jurídica y la violencia doméstica.

Como resultado de la experiencia de fortalecimiento institucional, la misión reflejó en los informes quinto y sexto las siguientes observaciones: i) que la verificación y el fortalecimiento institucional operan en tiempos diferentes; ii) que la debilidad de las instituciones limita su capacidad de absorción de ayuda internacional; iii) que los efectos de la asistencia se ven limitados por la falta de habilidad de las contrapartes para formular un diagnóstico claro de las dificultades o una agenda clara para preverlos.

A partir de estas observaciones la misión redefinió su estrategia, estableciendo nuevos objetivos hacia fines del segundo año: i) incrementar la capacidad de las partes de asimilación de asistencia internacional, sin crear dependencia; ii) acortar el lapso existente entre el ofrecimiento de asistencia y la respuesta de las entidades nacionales; y iii) la formación de grupos base de profesionales guatemaltecos dentro de las instituciones, con la experiencia técnica y el compromiso de llevar a cabo un proceso de reforma estructural a largo plazo.

d) La relación entre la verificación y el fortalecimiento institucional. Al incluir en el mandato de MINUGUA el fortalecimiento institucional, las partes se hicieron eco de una de las experiencias surgidas de misiones anteriores. En esencia, era fundamental que la verificación internacional dejase a su paso una mayor capacidad nacional para llevar adelante la defensa de los derechos humanos.

Otro de los motivos por los cuales se combinó la verificación con el fortalecimiento institucional fue el hecho de que ambas funciones no sólo coexisten, sino que se potencian. Sin embargo, existía preocupación sobre si estas dos funciones podrían trabajar en armonía en el marco de MINUGUA. En la práctica, este objetivo fue difícil de lograr, y aunque tal vez se podrían haber conseguido más resultados, las dos áreas trabajaron juntas en varios niveles. Cabe destacar que, aunque se buscó que la verificación y el fortalecimiento institu-

cional estuviesen conectadas, MINUGUA consiguió evitar que se establecieran lazos demasiado estrechos, que podrían ir en detrimento de la tarea.

5. Los derechos humanos y los requerimientos del proceso de paz

La relación entre la verificación de los derechos humanos y los amplios objetivos de la ONU en un proceso de paz es una de las cuestiones más delicadas que deberá enfrentar cualquier misión. Para gozar de credibilidad y poder hacer efectivamente su contribución al proceso de paz, la verificación de los derechos humanos debe ser absolutamente imparcial e independiente de toda negociación política.

Sin embargo, el hecho de que la verificación de los derechos humanos sea parte de un proceso de paz más amplio es precisamente lo que la distingue de otras formas de seguimiento internacional. Esto es también lo que hace posible que la misión sea objeto de influencias políticas provenientes de los grandes requerimientos de ese proceso, cuya conclusión exitosa es tal vez el único gran avance que pueda hacerse en derechos humanos. Esta situación es la esencia del dilema que el *Instituto Aspen* ha formulado como "respeto de los derechos humanos y mantenimiento de la paz".

La verificación llevada a cabo por MINUGUA permaneció libre de las presiones originadas en las negociaciones de paz durante el primer año de la misión. Durante 1996, sin embargo, cuando las negociaciones adquirieron un gran impulso bajo el gobierno de Arzú, prevaleció en los círculos de derechos humanos el sentimiento de que las necesidades políticas de las negociaciones y el rol más activo del nuevo gobierno habían impuesto un perfil más bajo y de alguna forma un rol menos independiente para MINUGUA en relación con los requerimientos del proceso de paz. Verdaderamente, en por los menos dos instancias, la misión sintió que su función de verificación estaba siendo limitada por factores políticos relativos a las negociaciones de paz.

a) *La amnistía.* Durante el segundo semestre de 1996, el gobierno y la URNG trataron intermitentemente la amnistía, una de las operaciones finales de la agenda. A pesar de que la mayoría de los observadores esperaban que las negociaciones en Guatemala desembocaran en una forma de amnistía para

los delitos contra los derechos humanos cometidos durante 36 años de conflicto armado, tanto la URNG como el gobierno, hicieron repetidas declaraciones en las que se daba a conocer que no concederían una amnistía general. Escépticas a estas promesas, las organizaciones de derechos humanos formaron una Alianza contra la Impunidad, y montaron una intensa campaña de presión contra cualquier forma de amnistía para los delitos contra los derechos humanos.

Durante este período, MINUGUA sufrió presiones contradictorias. Las organizaciones de derechos humanos exigieron públicamente a MINUGUA que se opusiera a cualquier acuerdo que pudiera proteger a los violadores de los derechos humanos de ser procesados, en la esperanza de que un pronunciamiento de este tipo pudiera aumentar la presión moral sobre las partes que se abstendrían de una amnistía. Estos grupos argumentaron que cualquier compromiso de este tipo violaría el artículo 3.1 del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, en el que el gobierno se comprometió a "no respaldar la adopción de medidas legislativas o de cualquier otra índole designadas para prevenir el procesamiento y castigo de aquellas personas responsables de violaciones a los derechos humanos".

En realidad, cualquier acuerdo de las partes concediendo una amnistía a los violadores de los derechos humanos significaría una enmienda *de facto* al compromiso anterior. Por otra parte, la misión no podía denunciar un acuerdo que aún no existía y debía ser muy cuidadosa para que no se entendiera que estaba tratando de influenciar las negociaciones de paz moderadas por la ONU. Mientras que esto seguía adelante, MINUGUA desistió de hacer pública cualquier declaración concerniente a la amnistía, y explicó que no podía comentar lo que se estaba tratando en la mesa de negociaciones y que no prejuzgaría el acuerdo. Al mismo tiempo, la misión permitió que varios de sus abogados más experimentados en derechos humanos prestaran servicio como consejeros en las negociaciones. Actuando en forma no oficial, los expertos aconsejaron a las partes sobre cómo debían estructurar la amnistía para que ésta no violara los estándares internacionales sobre derechos humanos.

En Madrid, el 12 de diciembre de 1996, menos de tres semanas antes de la ceremonia de firma de la paz, las partes suscribieron el Acuerdo sobre las Bases para la Incorporación

de la URNG a la Legalidad. Este acuerdo definía una amnistía selectiva para aquellos delitos cometidos por ambas partes durante el conflicto armado, e instruíó al Congreso sobre la aprobación de la Ley de Reconciliación Nacional, que pondría en marcha sus términos. A pesar del lenguaje que prohibía que se concediera amnistía para aquellos delitos que eran "imprescriptibles" para la ley internacional, la mayoría de los observadores coincidieron en que el acuerdo dejaba abierta la posibilidad de que ciertas violaciones a los derechos humanos estuviesen cubiertas. Un lenguaje vago relativo a los delitos comunes cometidos "en el conflicto armado" y "con el objetivo" de prevenir acciones de la guerrilla dejaba un amplio margen para la interpretación. Más aún, el acuerdo dejó afuera una serie de amnistías previas, y cubrió los delitos cometidos antes de 1988, en el período en el que ocurrieron la mayor parte de los episodios de violencia. Aun concediendo el beneficio de la duda a las partes, era mucho lo que descansaría en las acciones del Congreso (tal que se le encomendó la tarea de preparar los borradores y sancionar las leyes) y en las Cortes (que deberían implementarlas). Ninguno de estos dos organismos se había destacado anteriormente por su lucha contra la impunidad.

En Guatemala, los grupos de derechos humanos denunciaron el acuerdo de la amnistía como un lobo vestido con piel de cordero. Todos los ojos se volvieron entonces hacia MINUGUA, que se encontró en una situación extremadamente difícil. La amnistía fue más restrictiva de lo que muchos habían esperado, pero aún aparecía extendiendo un manto de impunidad sobre las violaciones a los derechos humanos, contradiciendo no la letra, sino el espíritu del Acuerdo sobre Derechos Humanos. Pero en las vísperas de la paz, y con la ONU como firmante del acuerdo, hubiese sido escandaloso para la misión de verificación de derechos humanos salir a oponerse. Es más, no estaba claro que la misión, establecida por el Acuerdo sobre Derechos Humanos, tuviese mandato para juzgar acuerdos posteriores, aun cuando éstos afectaran los derechos humanos. Después de todo, la función de verificación era la de verificar los acuerdos y no la de juzgar a partir de ellos.

Al pasar la tarea al Congreso, MINUGUA declinó hacer declaraciones públicas, e intentó en cambio influenciar el proceso detrás de escena. Luego de un primer borrador desastroso, el Congreso sancionó una Ley de Reconciliación Nacional que

incorporó el lenguaje sugerido por MINUGUA y las organizaciones de derechos humanos. El resultado final, sin embargo, fue menos que satisfactorio y los grupos de derecho del Consejo para los Derechos Humanos se movilizaron para declarar la ley inconstitucional. MINUGUA tomó un camino diferente: declinó emitir juicios de valor sobre la ley, y exigió, en cambio, que se la aplicara tan estrictamente como fuese posible. En una muy esperada declaración pública, la misión dio su opinión acerca de que la ley era lo suficientemente clara como para prohibir que se amnistiaran las violaciones a los derechos humanos más serias y subrayó la "gran responsabilidad" de las Cortes en mantener esta interpretación restrictiva en la medida en que los casos individuales llegaran a juicio.

b) *El caso "Mincho"*. Los cuestionamientos sobre la independencia de la verificación de los derechos humanos de MINUGUA en cuanto a las negociaciones de paz aparecieron recientemente, y en forma directa, a partir del llamado caso *Mincho*, que involucraba a la supuesta desaparición forzada de un miembro de la URNG. En este caso, que fue dado a conocer por la prensa internacional, la misión debió defenderse de la seria acusación de haber suprimido la verificación de este asesinato con el fin de no trastornar las negociaciones de paz en un momento muy delicado.

El caso *Mincho* está relacionado con el secuestro extorsivo de una mujer de 96 años, la Sra. Olga de Novela, a manos de un comando urbano de la URNG. Este delito fue expuesto por el gobierno de Arzú el 28 de octubre de 1996, lo que provocó la condena nacional e internacional y causó la interrupción temporaria de las negociaciones de paz. MINUGUA denunció la acción de la URNG en ese momento, catalogándola de grave violación al Acuerdo sobre Derechos Humanos. Pero en los primeros meses de 1997, una serie de informes periodísticos revelaron la posible tortura y desaparición forzada del miembro de la guerrilla Juan José Cabrera (alias "Mincho") en la operación de rescate del rehén, y se acusó a la misión de haber cubierto este incidente para evitar que interfiriera en el restablecimiento de las negociaciones de paz.

Con su rol abiertamente criticado, la misión llevó adelante una investigación formal sobre la supuesta desaparición, y en mayo de 1997 dio a publicidad un informe donde se responsabilizaba a la guardia presidencial por la muerte del miembro de la URNG y se culpaba tanto a la URNG como al

gobierno por haber impedido la verificación del caso. Mientras que los medios y los grupos de derechos humanos aplaudían a la misión por haber dado este paso, las acusaciones de que MINUGUA estaba involucrada en una maniobra para encubrir el asunto se diluyeron momentáneamente.

Luego de revisar los resultados de una investigación interna de la conducta de la misión, el secretario general de la ONU dio a conocer una declaración. En ella expresó su "absoluta confianza" en MINUGUA y en el director de la misión. Pero aun cuando MINUGUA fue capaz de redimirse a sí misma, formalmente hablando, el incidente debe servir como un cuento con moraleja acerca de lo que puede ocurrir si una misión de derechos humanos pierde de vista su rol y permite que consideraciones políticas, ya sean externas o autoimpuestas, anulen sus responsabilidades éticas y profesionales.

6. Evaluación de la misión

Las evaluaciones son siempre delicadas, sobre todo cuando se carece, como ya se ha señalado, de un sistema de memoria institucionalizada a nivel mundial para las misiones de terreno. No obstante, se examinan a continuación distintos indicadores que surgen del mandato de la misión.

a) *El impacto sobre los derechos humanos.* La presencia de MINUGUA tuvo un efecto realmente positivo en la situación de los derechos humanos, la que, tal como fue descrito, ya estaba atravesando una importante transición al momento del arribo de la misión. La presencia en el campo tuvo un efecto disuasivo sobre las fuerzas de seguridad y la URNG, quienes aún antes del cese de hostilidades incrementaron la restricción de acciones militares y de uso de las fuerzas públicas. A nivel de la comunidad, MINUGUA ayudó a distender conflictos, alentar el diálogo y a tender puentes de comunicación para disminuir la brecha ideológica entre sectores antagónicos de la sociedad. Tal vez el papel más importante de la presencia de MINUGUA haya sido su colaboración en ampliar el espacio para el trabajo en defensa de los derechos humanos y de los derechos de los indígenas. Sus informes recibieron amplia cobertura e incrementaron la atención del público sobre el tema de los derechos humanos y el problema de la impunidad.

Mediante estas contribuciones, la presencia de la misión ayudó a consolidar tendencias de largo plazo hacia la demo-

cratización y a poner fin a las formas tradicionales de la violación de los derechos humanos. No obstante, la presencia de la misión no fue suficiente para ayudar al Estado a contener el nuevo fenómeno de violencia de tipo delictivo.

b) *El fortalecimiento de la capacidad nacional para proteger los derechos humanos.* Dada la oportunidad que brindó el Acuerdo sobre Derechos Humanos, MINUGUA pudo avanzar más que cualquiera de las misiones previas que trabajaron para fortalecer las instituciones nacionales para la protección de los derechos humanos. Este avance se logró a través de proyectos de asistencia técnica y de la verificación, la que ayudó a definir y legitimar una agenda para la reforma institucional. Más aún, la presencia de la misión proveyó de un punto de referencia confiable y permitió así canalizar donaciones internacionales para la reforma judicial.

El esfuerzo realizado en cuanto al fortalecimiento institucional ha producido sólo cambios incipientes. En algunas áreas, este esfuerzo ha sido más fuerte que en otras, y deberá continuar y diversificarse hacia proyectos descentralizados y no gubernamentales. No ha habido grandes adelantos en la lucha contra la impunidad. Pero el éxito final del esfuerzo (tanto de MINUGUA como de otros organismos) dependerá de si se logra poner en marcha una reforma global y a largo plazo del sistema judicial. Esto sólo será posible si se cuenta con el interés sostenido de la comunidad internacional y, fundamentalmente, con un firme compromiso por parte del pueblo guatemalteco. La firma de los Acuerdos de Paz, y en particular del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Autoridad Civil y de la Función del Ejército en una Sociedad Democrática proveen el medio político más favorable para la promoción y creación de instituciones.

c) *Fortalecimiento de las negociaciones de paz.* Al evaluar el impacto de las negociaciones de paz, es fácil caer en la tentación de señalar la firma de la paz y concluir automáticamente que MINUGUA fue quien consiguió ese resultado. En otras palabras: "bien está lo que bien acaba".

Pero tal como fue descrito en este documento, no estaba todo bien. El proceso de paz tenía debilidades propias y, durante gran parte del mandato de MINUGUA no hubo señales claras de que la misión o los más amplios esfuerzos de paz respaldados por la ONU fueran a tener éxito. La visión del autor es que la presencia de la misión ayudó a mantener la

situación. La presencia ininterrumpida de MINUGUA durante más de dos años antes de la firma de la paz fue un factor que trajo calma, aun cuando las negociaciones políticas iban y venían. A través de la verificación imparcial y del rol más informal de "buenos oficios", el trabajo de la misión ayudó a prevenir que el conflictivo contexto nacional interfiriera en las negociaciones, enrareciendo el clima logrado para la paz. En numerosas situaciones (por ejemplo, Kamán) aquellos conflictos sobre derechos humanos que pudieron haber polarizado a la sociedad fueron mantenidos en niveles más tolerables de lo que hubiese sido posible sin la presencia de MINUGUA. En este sentido, MINUGUA colaboró en llevar a punto las condiciones para el éxito. Mientras se gestaba el proceso de paz, la presencia de MINUGUA en el campo sirvió tanto como instrumento de "diplomacia preventiva" (previniendo que se desataran las disputas existentes) como de "construcción de paz" (identificando y apoyando aquellas estructuras que tendiesen a fortalecer la paz, para evitar una vuelta al conflicto).

La verificación jugó también su rol más tradicional de ratificar (por lo menos parcialmente) de conformidad con el Acuerdo sobre Derechos Humanos, y promover así la confianza entre las partes. En este sentido, la presencia de MINUGUA durante el período electoral proveyó garantías fundamentales de espacio para la participación política. Si una nueva coalición de izquierda hubiese sido excluida violentamente, es dudoso que la URNG se hubiese sentido suficientemente segura como para dejar las armas y retornar a la vida política.

d) Rescate de las "lecciones aprendidas". La experiencia de MINUGUA refleja un esfuerzo consciente por rescatar aquellas lecciones aprendidas en las misiones de derechos humanos realizadas previamente, adaptándolas a las realidades particulares de Guatemala. Los esfuerzos del *Aspen Institute* y de otras instituciones fueron indispensables ya que permitieron que estas lecciones estuviesen disponibles sin problemas.

La atención prestada a la memoria institucional dentro del sistema está reflejada en el Acuerdo sobre Derechos Humanos y en numerosos aspectos del trabajo de MINUGUA. El cuidadoso planeamiento permitió un rápido despliegue y que la verificación comenzara inmediatamente. La promoción de instituciones fue un tema principal desde un principio y fue encarado junto con la verificación. Los informes sobre derechos humanos fueron, generalmente, firmes y claros y no in-

fluyeron sobre ellos consideraciones diplomáticas. Los voluntarios de la ONU fueron canalizados hacia la formación de cuerpos de observación de los derechos humanos. Tanto civiles como personal uniformado trabajaron juntos en equipos de verificación interdisciplinarios, en oposición a unidades competitivas o descoordinadas. Las relaciones con las ONGs fueron profundas, constructivas y francas. Nunca antes habían trabajado conjuntamente y tan cerca agencias de la ONU y una misión de derechos humanos.

La importancia de garantizar una estricta separación entre la verificación de los derechos humanos y las negociaciones de paz fue una de las "lecciones aprendidas" clave. Tal como lo ha presentado este documento, MINUGUA tuvo una experiencia mixta en este aspecto. Mientras que las negociaciones de paz surgían durante el segundo año de la misión, las presiones políticas producto de los procesos de negociación se volvieron difíciles de soportar. Una misión que gozaba de una importante reputación por su independencia se encontró, repentinamente, atada de pies y manos y terminó con su integridad cuestionada. Minimamente, la experiencia señala la necesidad de una mayor discusión y experimentación de mecanismos que aseguren que los derechos humanos sean respetados durante el mantenimiento de la paz.

IV. CONCLUSIONES GENERALES: LAS OPERACIONES EN EL TERRENO Y EL FUTURO DE LOS DERECHOS HUMANOS

A guisa de conclusión, el autor cita una vez más a Ian Martin quien sostiene que aunque es prematuro hacer una evaluación exhaustiva y a pesar de las dificultades experimentadas, que en la mayoría de los casos fueron ampliamente compensadas por sus contribuciones positivas en la protección de los derechos humanos, las operaciones en el terreno constituyen, hoy en día, la vanguardia en la efectiva promoción y protección de los derechos humanos.

El autor comparte plenamente en base a su experiencia personal en la promoción y protección de los derechos humanos esta consideración positiva. No obstante, es necesario, en homenaje a la prudencia, tener en cuenta algunas salvedades.

En primer lugar, las nuevas formas de protección no suplantán a los mecanismos anteriores, de los cuales no son excluyentes sino complementarios. Además debe advertirse que estamos en un terreno dinámico en el que surgen gradualmente nuevas formas de protección²⁹.

En segundo lugar, es necesario advertir que como se ha precisado en este trabajo, las misiones de terreno son posibles en ciertas y reducidas situaciones, en las que se conjuga el consenso del gobierno y/o de las partes en proceso de paz, simultáneamente con el interés de la comunidad internacional manifestado a través de sus órganos rectores. Entre estos últimos, cabe ahora también mencionar a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En tercer lugar, los relativamente altos costos financieros —que ciertamente son bajos comparados con las tragedias que se pueden atenuar— y las dificultades logísticas y administrativas no deben ser pasadas por alto.

En cuarto lugar, debe observarse la necesidad de desarrollar una memoria institucional a nivel internacional que permita sacar provecho de las lecciones aprendidas.

Pero no cabe duda de que, en forma general, la necesidad de multiplicar las posibilidades de exponer los mecanismos internacionales a las situaciones conflictivas locales de derechos humanos es un imperativo que ha sido reforzado por las experiencias de los '90 en materia de operaciones de terreno.

Finalmente, las misiones de terreno, tanto por su posibilidad multiplicadora como por su inmediates de respuesta a las violaciones o situaciones que pudieran producirse, pueden alcanzar un efecto preventivo de la violación sistemática de los derechos humanos y de la posibilidad de que éstas agraven el curso de los conflictos nacionales.

²⁹ Precisamente, el capítulo ya referido del libro *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos, 1945-1995* *ibid.*, nota 21, bajo el título "Nuevas garantías", juntamente con las misiones de terreno y en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz menciona las nuevas acciones jurisdiccionales, en busca de establecer un tribunal criminal internacional a partir de los antecedentes determinados por el Consejo de Seguridad en los casos de la ex Yugoslavia y de Ruanda.