

sus derechos humanos. Bajo el nuevo sistema, del 1 de octubre de 1998 al 31 de septiembre de 1999, sólo uno ha sido "perdido"⁶⁵, lo que representa un avance importante en derechos humanos, así como más de un 99% de disminución en la impunidad y una mayor eficiencia administrativa. Segundo, por primera vez en mucho tiempo hay una distribución equitativa y transparente de casos bajo el nuevo sistema, en lugar de dejarlos estancados y sin revisión⁶⁶. Tercero, ahora el sistema automáticamente respeta los tiempos legales límite. Previamente, no había control sobre cuánto se extenderían los procesos. Cuarto, bajo el nuevo sistema, los tribunales han disminuido a la mitad el número de casos donde no había acusado. Quinto, por primera vez existe un sistema confiable para generar estadísticas e informes sobre las acciones del tribunal.

La Corte Suprema de Guatemala elogió la estructura y operación de la nueva oficina. Después de seis meses de operación, la Corte solicitó que USAID apoyara la expansión de las nuevas metodologías con un formato computarizado -el *Centro de Recepción, Registro e Información* o CRRI- a todos los Centros de Justicia, una tarea que se completó el 15 de junio de 1999⁶⁷.

B. Dentro del Ministerio Público

A finales de 1996, USAID patrocinó una visita de estudio para los actores del sector justicia guatemalteco a Chihuahua, México, en

⁶⁵ *Ibidem* (donde se indica que entre octubre de 1998 y septiembre de 1999 cinco archivos fueron "perdidos" bajo el nuevo sistema de la Corte). En una visita de campo el 4 de noviembre, el Director del Centro pudo confirmar que cuatro de los archivos previamente perdidos habían sido encontrados.

⁶⁶ *Ibidem* (donde se delimitan los beneficios del nuevo sistema de la Corte); también ver 15/11/99 Correo electrónico de Cornish, *supra* nota 57 (donde se denota que, previo a la modernización de octubre de 1998, el sistema asignó tribunales a una o más de las distintas zonas de la ciudad, lo que resultó en una distribución desigual de la carga de casos). Mientras tanto, el personal asignado fue el mismo en cada tribunal. Dentro de cada tribunal, las firmas privadas de abogados podían seleccionar un "oficial" para manejar el caso, por un costo compensatorio. La Oficina del Secretario centralizó a los "oficiales" en un solo lugar, eliminando la delegación ilegal de trabajo de los jueces a los "oficiales" y tomando control de los casos que no estaban en manos de los oficiales y permanecían sin supervisión por parte del juez, quienes eran la fuente primaria de corrupción en el sistema. Antes de esta medida, si uno no le pagaba al oficial el caso no se movía o, viceversa, se le podía pagar a un oficial para asegurar que el caso nunca se moviera.

⁶⁷ Memorando de Letitia Kelly Butler, Directora en Funciones de USAID, a Donald J. Planty, Embajador de Estados Unidos para Guatemala, (28 de mayo de 1999) [de aquí en adelante Memo. de Butler 28/05/99] (donde se detallan los planes para continuar el programa de modernización instituido como piloto en los Centros de Justicia a lo largo del país) (en archivo del autor).

265
donde el Ministerio Público ensambló una unidad de recepción de denuncia e investigación para proporcionar un modelo de procesamientos acusatorios a lo largo de América Latina⁶⁸. Esta visita contó con la participación del Fiscal General de Guatemala, fiscales de alto rango y oficiales de policía. Después del viaje, los participantes definieron un plan de acción para la implementación del modelo en los Centros de Justicia guatemaltecos. Un componente clave del plan fue un sistema de registro y control de casos, lo cual prometía un gran impacto en el funcionamiento del Ministerio Público. Adicionalmente, el plan prometía estadísticas más exactas y el monitoreo del desempeño. En febrero de 1997, el Fiscal General de Guatemala formalmente aprobó el plan y sus componentes⁶⁹.

Como el primer Centro de Justicia en Quetzaltenango adoptó el nuevo sistema, los resultados fueron visibles inmediatamente. La implementación de un sistema de índice de casos disminuyó de manera importante el tiempo necesario para la búsqueda de casos: de dos horas a diez minutos⁷⁰. Además, el número total de casos se redujo debido a la implementación de una unidad de filtro de casos, la cual dio a conocer, luego de una revisión de casos referidos, que muchos eran abandonados por falta de contenido criminal o porque no calificaban para ser procesados⁷¹. Se crearon unidades especializadas para profesionalizar los procesos penales tales como homicidio, delitos a la propiedad y delitos de alto impacto (drogas, secuestro, robo de vehículos). El nuevo sistema eliminó la doble asignación de casos a diferentes fiscales, lo cual había sido un problema antes de la implementación. La eficiencia aumentó debido al personal especializado para realizar las investigaciones y las presentaciones en juicio⁷², lo que permitió el desarrollo de investigaciones más completas. Además los fiscales

⁶⁸ "QPR No. 8", *supra* nota 24, p. 8 (donde se denota que la visita expuso a los participantes a los beneficios de mediación en el proceso penal, sistema que ha sido esencial para arreglar denuncias penales sin involucrar a la policía y a los medios de persecución penal).

⁶⁹ Consultoría DPK, "Quarterly Progress Report No. 9", CREA/USAID, Guatemala, 1 de enero de 1997 a 31 de marzo de 1997, p. 8 [de aquí en adelante "QPR No. 9"] (donde se explica que el plan sería implementado gradualmente, para desarrollar las capacidades técnicas de la institución, considerando que las habilidades básicas para el seguimiento de casos aumentarían sustancialmente la eficiencia).

⁷⁰ *Ibidem*, p. 11 (donde se señalan los logros del Ministerio Público en Quetzaltenango).

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

podían pasar más tiempo en casos importantes, resultando en “menos devoluciones de autos” por parte de los tribunales de primera instancia. Aproximadamente en junio de 1997, el Ministerio Público de Quetzaltenango se jactaba de dos importantes sistemas adicionales: el “archivo único” y la “secretaría común”⁷³.

En mayo de 1997, USAID sostuvo una reunión de coordinación con MINUGUA para discutir recomendaciones para organizar al Ministerio Público⁷⁴. MINUGUA claramente estuvo en desacuerdo con el enfoque de USAID para el Ministerio Público. Expuso que los fiscales, al igual que los jueces, deben ser protegidos con “autonomía”⁷⁵. USAID indicó que dicha estructura es contraria a los estándares que controlan las oficinas de los fiscales modernos, pues ésta elimina el trabajo en equipo en casos complejos, disminuye las oportunidades de compartir el riesgo en casos peligrosos, incrementa el riesgo de corrupción porque una persona controla un caso en lugar de varios y obstaculiza la habilidad para reemplazar al fiscal en casos complejos⁷⁶.

El Director del Programa de Justicia de USAID, Tim Cornish, indicó que la organización tradicional del Ministerio Público guatemalteco se caracterizaba por ser una estructura vertical⁷⁷. Este es “muy parecido a un tribunal en el cual, en el caso de la capital, un

⁷³ Consultoría DPK, “Quarterly Progress Report No. 10”, CREA/USAID, Guatemala, 1 de abril de 1997 a 30 de junio de 1997, p. 15 (donde se explica que el “archivo único” es un espacio individual para archivar los casos, a modo de ordenar el sistema anterior, en el cual los abogados mantenían sus propios archivos). El archivo único fue un elemento esencial para la disminución de los casos de archivos “perdidos”, tanto por negligencia como por corrupción. Éste también le dio una mayor capacidad de manejo al Fiscal Distrital. La “secretaría común” implicó la concentración del personal de apoyo en un servicio común. Con anterioridad, los fiscales individuales contaban con personal completo a su servicio, con los consecuentes requerimientos de supervisión. Los fiscales eran gerentes de hecho, por lo que contaban con poco tiempo para concentrarse en la persecución penal. Ver, en general, el Memorando de Maggie Triviz, Consultora de Justicia de USAID, para Timothy Cornish, Jefe del Programa de Justicia de USAID (Nov. 17, 1997) (donde se denota que, desde que la secretaría común implementa el archivo único, se pueden considerar un sistema integrado) (en archivo del autor).

⁷⁴ Memorando de USAID a MINUGUA (15 de mayo de 1997) (donde se discute la posibilidad de colaboración entre CREA/USAID y MINUGUA para el desarrollo de los programas de descentralización) (en archivo del autor).

⁷⁵ Memorando de Timothy Cornish, Jefe del Programa de Justicia de USAID, a Steven Hendrix, Coordinador de Justicia de USAID (16 de mayo de 1997) [de aquí en adelante 16/05/97 Memo de Cornish] (en archivo del autor).

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

‘agente fiscal’ tiene su propio personal rígidamente estructurado que él administra y por este medio duplica las ineficiencias de los tribunales y aumenta las posibilidades de corrupción”⁷⁸. Bajo esta estructura, los fiscales no pueden ser especializados. En contraste, Colombia, México, el Noreste de Europa o los Estados Unidos tienen fiscales asistentes. Estos fiscales asistentes son generalmente especializados (excepto en pueblos pequeños), asignados a equipos cuando están involucrados en casos importantes y no juegan un papel de supervisión con respecto al personal, excepto tal vez con respecto a la secretaria⁷⁹. Sin responsabilidad de vigilancia hacia el personal, dedican casi todo su tiempo a las acciones penales de los casos asignados⁸⁰.

En septiembre de 1997, MINUGUA empezó una revisión por su cuenta de los sistemas del Ministerio Público en los dos Centros de Justicia en Zacapa y Xela⁸¹. En esa ocasión, los asesores de MINUGUA dieron a conocer a los oficiales del Ministerio Público sus críticas a los sistemas modernizados, sin tomar en cuenta a USAID⁸². A partir de su revisión, esbozaron un nuevo plan sin el apoyo de USAID e, ignorando dos años de intensa experiencia institucional en los Centros de Justicia, indicaron los puntos exactos que el nuevo plan pretendía resolver⁸³. Si ellos hubiesen ido a Quetzaltenango o

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*. (donde se contrasta la opinión de MINUGUA sobre el papel del auxiliar fiscal con aquel basado en los modelos de los Estados Unidos).

⁸⁰ *Diagnóstico del sistema de justicia penal, supra* nota 13, p. 21 (donde se asevera que la separación de funciones administrativas de las funciones legales, podría aumentar el acceso al sector justicia).

⁸¹ Memorandum de Timothy Cornish, Jefe del Programa de Justicia de USAID, a Steven Hendrix y Beth Hogan, Oficiales de Democracia de USAID (25 de septiembre de 1997) (donde se describe lo ocurrido durante la evaluación no planificada de los sistemas del Ministerio Público por parte de representantes de MINUGUA) (en archivo del autor).

⁸² *Ibidem* (donde se subraya que la conducta de los representantes de MINUGUA no fue aislada, sino que se había manifestado en otras situaciones).

⁸³ Carta de Timothy Cornish, Jefe del Programa de Justicia, a Steven Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia de USAID (24 de marzo de 1998) (donde se explica que los planes de MINUGUA daban soluciones que ya habían sido implementadas en ambos centros de justicia) (en archivo del autor); ver también Ministerio Público, *Programa de Reorganización y Regionalización de las Fiscalías del Interior del País*, Guatemala, 1998, p. 1 (donde se le da crédito a MINUGUA por el Plan de Reorganización). El plan tomaba en consideración las oficinas de persecución penal de Amatitlán, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, El Progreso, Escuintla, Huehuetenango, Izabal, Jalapa, Jutiapa, Mixco, Quiché, Sacatepéquez, San Marcos, Sololá, Totonicapán y Petén. La evaluación no tomó en consideración las estructuras ya desarrolladas en los Centros de Jus-

Zacapa mientras delimitaban el plan, hubiesen observado los modelos organizacionales coherentes que se encontraban presentes allí, desempeñando y dirigiendo los objetivos del plan⁸⁴.

En febrero de 1998, el Fiscal General de Guatemala, Héctor Hugo Pérez Aguilera, paró los esfuerzos en San Benito (Departamento de El Petén) y Escuintla dirigidos a modernizar las estructuras organizacionales, por estar pendiente un estudio de reorganización con MINUGUA⁸⁵. A mediados de 1998, el Ministerio Público dio a conocer su *Plan de reorganización*⁸⁶. De manera contraria a la tendencia en sistemas acusatorios, el Fiscal General de Guatemala formalizó un modelo altamente vertical de estructura organizacional⁸⁷. La nueva estructura está basada en pequeñas unidades operacionales autónomas, llamadas *agencias*⁸⁸. Cada agencia cuenta con un fiscal asistente de distrito (o *agente fiscal*), un cierto número de fiscales sub-asistentes de distrito (*auxiliares*) y personal de apoyo (*oficiales*)⁸⁹.

A pesar de que las *agencias* funcionan dentro de la oficina de cada fiscal de distrito, operan semi-independientemente. La comunicación entre cada oficina del fiscal de distrito (y en otros niveles) depende del interés de cada *agente fiscal*. Conceptualmente, en muchas instancias, cada *agente fiscal* se considera a sí mismo con cierta independencia judicial, sin supervisión del fiscal distrital, o hasta del

ticia tanto en Quetzaltenango como en Zacapa, sino que buscaba dejar de lado estas experiencias. *Ibidem*, p. 12.

- 84 Timothy Cornish, "Comentarios al Programa de Reorganización y Regionalización de las Fiscalías" ["Commentaries on the Reorganization and Regionalization of the District Attorneys Plan"], 24 de marzo de 1998 (donde se subraya que el plan adoptado por el Ministerio Público resultaba contrario a los principios modernos de organización para oficinas de fiscales) (manuscrito no publicado, en archivo del autor).
- 85 Carta de Héctor Hugo Pérez Aguilera, Fiscal General de Guatemala, a Timothy Cornish, Jefe del Programa de Justicia de USAID (13 de febrero de 1998) (donde se comentan las razones detrás de la suspensión de los esfuerzos de organización de CREA) (en archivo del autor). Curiosamente, Petén y Escuintla fueron visitados por el equipo de MINUGUA que desarrollaba la evaluación.
- 86 Ver, en general, Ministerio Público-Fiscalía General de la República, "Manual de organización", julio de 1998 (donde se delimitan las responsabilidades y funciones de las nuevas unidades creadas bajo el Plan de Reorganización) (en archivo del autor).
- 87 *Ibidem*, p. 13 (donde se explica la nueva estructura organizacional).
- 88 *Ibidem*, p. 4 (donde se indica que las *agencias* operarían bajo cada fiscal de distrito).
- 89 Cornish, *supra* nota 84 (donde se explica la composición de las agencias).

fiscal general, como si fuera de hecho un juez, más que un fiscal. Para empeorar las cosas, el Plan de Reorganización elimina efectivamente a los fiscales de distrito como supervisores, y coloca a los fiscales generales a cargo de una *agencia*, exacerbando así la fragmentación y la división en categorías de cada *agencia fiscal*. Bajo estas circunstancias, ni siquiera la implementación de sistemas sofisticados para compartir información resolvería completamente los problemas de comunicación⁹⁰.

En los Centros de Justicia de Zacapa y Quetzaltenango, USAID apoyó el establecimiento de unidades especializadas de persecución penal. Los autores del Plan de Reorganización nunca visitaron los Centros de Justicia⁹¹, ya que MINUGUA no aceptó la especialización. El nuevo modelo local de organización prohíbe el establecimiento de *agencias* o unidades por tipo de crimen, por ejemplo, delitos a la propiedad, homicidio, violencia doméstica, etc.⁹². En su lugar, el modelo organiza la oficina bajo un sistema de turnos de setenta y dos horas, en los cuales todo -excepto drogas- llega al fiscal "de turno"⁹³. Este modelo local es probadamente débil, fragmentado y completamente incapaz de investigar y procesar más allá de los casos más fáciles⁹⁴.

Una importante excepción al plan de descentralización atañe al crimen organizado. Una *Agencia fiscal contra crimen organizado* en el ámbito nacional fue estructurada en octubre de 1998 para registrar el secuestro, extorsión, robo de carros y abuso infantil. Previamente sólo la *Narcofiscalía* se encargaba de los temas fronterizos. No está claro si se estaba tomando en consideración el tema del lavado de dinero. No importa el tipo de crimen organizado, las estructuras nacionales o internacionales con representación local son esenciales, y

- 90 Memorandum de Steven E. Hendrix, Coordinador de Justicia de USAID, a William Brencick, Jefe Suplente de la Misión (16 de diciembre de 1998) [de aquí en adelante 16/12/98 Hendrix Memo.] (donde se describen las consecuencias de darle a las *agencias* independencia parcial) (en archivo del autor).
- 91 "Manual de organización", *supra* nota 86, p. 1 (donde se enumeran los sitios que MINUGUA visitó, visita de la que se excluyó notoriamente a los Centros de Justicia localizados en Xela y Zacapa).
- 92 16/12/98 Hendrix Memo., *Supra* nota 90 (donde se hace notar que el Ministerio Público rechazó el plan para la especialización de los fiscales, el cual USAID había implementado en los Centros de Justicia de Xela y Zacapa).
- 93 "Manual de organización", *supra* nota 86, p. 15 (donde se describen las características del nuevo sistema).
- 94 16/12/98 Hendrix Memo., *supra* nota 90 (donde se describen los efectos del nuevo sistema).

deben ser independientes del Fiscal Distrital. Sin embargo, se ha realizado poco progreso para operativizar la Unidad del Crimen Organizado⁹⁵.

Cualquier unidad especializada de este tipo requiere de nexos para asegurar la comunicación apropiada con las organizaciones locales de persecución penal. Estos nexos son necesarios porque, bajo el presente esquema, los casos de posesión de drogas todavía están consignados al fiscal local, mientras que no se hacen los nexos obvios entre posesión y tráfico en las investigaciones locales. Por otra parte, hay pocos lineamientos para instruir a los fiscales en el ámbito local como, por ejemplo, cuándo deberían referir los casos al ámbito nacional⁹⁶. La investigación y persecución penal de cualquier clase de crimen organizado, desde el robo profesional hasta redes multinacionales de traficantes de droga y lavado de dinero, requiere niveles apropiados de comunicación y trabajo en equipo. El modelo de reorganización no responde a estos asuntos que, además, son bastante frecuentes⁹⁷.

En este contexto, la reestructuración de la oficina del fiscal para lograr una mayor eficiencia y transparencia fue cortada en Quetzaltenango⁹⁸ y, consecuentemente, en toda la nación. Hasta noviembre de 1998, el proyecto de Quetzaltenango había progresado bajo la dirección del Fiscal Distrital Estuardo Barrios⁹⁹. USAID había avanzado con el modelo administrativo de *secretaría común* dentro del Ministerio Público¹⁰⁰. Durante la administración de Barrios, funcionaba una Oficina de Secretaría Común y Archivo, se utilizaban formularios estandarizados y funcionaba un sistema de registro de casos¹⁰¹. En diciembre de ese año, con la llegada del nuevo Plan de Reorganización, Barrios renunció y fue reemplazado por Felipe Pé-

⁹⁵ *Ibidem* (donde se indican las razones para la excepción del crimen organizado).

⁹⁶ *Ibidem* (donde se asevera que la falta de comunicación dentro del nuevo sistema tendría como resultado dificultades ulteriores para los fiscales).

⁹⁷ *Ibidem* (donde se describen los defectos del nuevo sistema).

⁹⁸ 15/05/98 Rupperecht Mem., *supra* nota 16 (donde se hace notar que la exclusión de la "secretaría común" fue uno de los retrasos más grandes).

⁹⁹ 19/08/99 Williams Mem., *supra* nota 29, pp. 11-12 (donde se comenta el estado del proyecto en Quetzaltenango).

¹⁰⁰ 15/05/98 Rupperecht Mem., *supra* nota 16 (donde se discute el apoyo de la URL para reestructurar las oficinas de persecución penal).

¹⁰¹ 19/08/99 Williams Mem., *supra* nota 29, p. 12.

rez Santos, quien le puso fin a todos los programas antes mencionados¹⁰². Los fiscales simplemente no estuvieron dispuestos a renunciar al control que ejercían sobre los *oficiales* ni a la conveniencia de delegar mucho de su trabajo a estos individuos¹⁰³.

En menos de un año, aproximadamente en septiembre de 1999, Quetzaltenango tenía sin procesar un rezago de 20,000 archivos de denuncias penales activas¹⁰⁴. En esa época, un nuevo Fiscal Distrital asignado a Quetzaltenango, Armando Martínez¹⁰⁵, estaba dispuesto a empezar de nuevo el programa y desarrollar nuevamente los sistemas de seguimiento de casos¹⁰⁶. En agosto de 1999, Zacapa era el único Centro que continuaba usando el modelo original de USAID con organización modernizada con personal especializado en persecución penal en el Ministerio Público¹⁰⁷. Los fiscales de Zacapa estaban bastante orgullosos del sistema que utilizaban y se mostraban preocupados por el Plan de Reorganización de MINUGUA, el cual iba a llegar al departamento en el transcurso del año, desmantelando el progreso¹⁰⁸.

A pesar de haber puesto a un lado el programa de USAID en cuanto a la organización de fiscales, el Ministerio Público ha retenido y endosado otros elementos del modelo del Centro de Justicia. El Ministerio Público decidió retener las innovaciones en el campo del seguimiento y manejo de casos. Asimismo, éste continúa trabajando de forma colaborativa con enfoques integrados en temas del sector justicia¹⁰⁹. Además, a pesar de que el Ministerio Público, para bien o

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ 15/05/98 Rupperecht Mem., *supra* nota 16 (donde se hace notar el papel del fiscal en la reestructuración).

¹⁰⁴ Memorandum de Brian Treacy, Jefe de Programa de USAID, a Steven Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia (18 de octubre de 1999) [de aquí en adelante 18/10/99 Treacy Memo.] (donde se describe el informe de actividades del Programa de Justicia/USAID de septiembre de 1999) (en archivo del autor).

¹⁰⁵ 19/08/99 Williams Mem., *supra* nota 29, p. 12.

¹⁰⁶ Ver, en general, 18/10/99 Treacy Memo., *supra* nota 104 (donde se describen los archivos del MP en Quetzaltenango).

¹⁰⁷ 19/08/99 Williams Mem., *supra* nota 29, p. 6 (donde se discute el sistema de seguimiento de casos de Zacapa).

¹⁰⁸ *Ibidem* (donde se subraya el temor de los fiscales a un nuevo sistema).

¹⁰⁹ Programa de Justicia USAID, "Resumen ejecutivo" ["Executive Summary"]. CREA/USAID, Guatemala, noviembre de 1999, p. 2 (donde se encuentra un resumen de las diversas actividades en curso en los distintos Centros de Justicia, con la participación del Ministerio Público) (en archivo del autor).

para mal, adoptó el Plan de Reorganización de MINUGUA, poco sorprendería si éste revirtiera la decisión y volviera a apoyar la especialización, siguiendo el esquema regional, como parte de su esfuerzo por mejorar el desempeño¹¹⁰.

¹¹⁰Miguel A. Espino G., *Estado de gestión sobre las denuncias en la Oficina de Atención Permanente del Ministerio Público: Evaluación preliminar sobre la actividad investigativa del delito por parte del Ministerio Público [State of Management Regarding Crime Reporting in the Investigation Office of the Public Ministry: Preliminary Evaluation of the Crime Investigating Activity by the Public Ministry]*, CREA/USAID, Guatemala, enero de 1999 [de aquí en adelante *Evaluación de Espino*] (donde indica que estadísticas nuevas y confiables se estaban generando en la nueva oficina de la Secretaría de Tribunales; éstas indican que existe muy poca actividad en los casos penales en general en la ciudad de Guatemala) (en archivo del autor). En otras palabras, los documentos de la Corte demuestran que el nivel de productividad del Ministerio Público es bajo. Debido a que sabemos que el crimen es una amenaza real, la pregunta obvia es "¿por qué?".

El Ministerio Público invitó a USAID a revisar una de las "mejores" de las 35 *Agencias fiscales* que conforman la oficina Metropolitana de Guatemala. Esta visita tenía el propósito de favorecer una imagen más positiva del Ministerio Público. Sólo en la ciudad de Guatemala, se presentan cerca de 450 casos al día al Ministerio Público. Esto se traduce en cerca de 90,000 nuevas demandas penales por año. De éstas, cerca de 35,000 al año son inmediatamente desestimadas porque el oficial de recepción no cree que ameriten la atención de un fiscal. No existe un criterio establecido para tomar estas decisiones y los casos no entran al sistema, ni siquiera para ser investigados. De los casos restantes, en casi la mitad no se identifica claramente al "agresor". Existe una política no escrita en el sentido de que los oficiales no carguen estos casos en el sistema ni los investiguen. Todo esto implica un sub-registro del crimen de casi 60,000 demandas penales al año, sólo en Ciudad de Guatemala.

Los otros 30,000 casos anuales (cerca de 2,800 al mes) que pasan a investigación inicial e identifican claramente a un agresor, son referidos a la "Fiscalía de Turno" (fiscal en rotación.) Existen 35 "fiscalías" (equipos del fiscal) para la Ciudad de Guatemala. Cada fiscalía tiene un fiscal director, fiscales asistentes, fiscales suplentes, oficiales y secretarías. Después de un período de tres meses y medio, 328 casos fueron registrados por la Corte (cerca de 94 al mes o 2.6 registros por Agencia Fiscal al mes), lo cual es menos del uno por ciento por fiscal. Este nivel de productividad es desastroso para el Ministerio Público. A manera de referencia, las oficinas de los fiscales de Estados Unidos se deshacen de los registros de rutina por cientos, diariamente, si es necesario.

Cuando la víctima identifica un agresor, el Ministerio Público y la Policía parecen trabajar en equipo. El porcentaje de casos resulta en dos o tres acciones judiciales, esto es, *citaciones a agredidos, citaciones a agresores, solicitudes de investigador*, etc., lo que significa que la Unidad de Recepción de Casos está procesando casos seleccionados. Sin embargo, en una muestra de casos, 100 por ciento de la víctimas y testigos se retractaron finalmente de su testimonio, rehusando cooperar con los investigadores o, en algunos casos, retiraron la denuncia. Los investigadores han informado a USAID que las víctimas temen represalias. En estos casos, la denuncia es simplemente retirada y archivada. No se toma ninguna acción en contra del agresor. En otras palabras, de las 90,000 demandas penales interpuestas en un año, el éxito real de persecución en términos estadísticos para la Ciudad de Guatemala se acerca a cero. Aún asumiendo un alto margen de error en el estudio, los resultados todavía son catastróficos.

IV. Funcionamiento mejorado y planificación en equipo

La planificación en equipo es esencial para los Centros de Justicia. Existe muy buena colaboración entre los actores, especialmente en los Centros más antiguos (Zacapa y Quetzaltenango). Esta colaboración se está desarrollando en los Centros más nuevos. Además,

Resumen de los Resultados

DENUNCIAS CRIMINALES	NÚMERO POR AÑO (EST.)	NÚMERO POR MES (EST.)	NÚMERO POR DÍA (EST.)
Presentadas al Ministerio Público	90,000	7,500	450
No consideradas, registradas o seguidas	35,000	2,917	175
Referidas a una <i>Agencia Fiscal</i>	34,000	2,800	168
Archivos en la Corte relacionados a casos*	1,125	94	3 a 4
Archivos en la Corte relacionados a casos por <i>Agencia Fiscal</i> *	32	2.6	N/A
Causas conocidas por el MP*	Ninguna en la muestra (0%)	Ninguna en la muestra	Ninguna en la muestra

*Fuente de Información: Centro Administrativo de Gestión Penal (Oficina del Secretario).

Si estos datos son ciertos, existe una falta de confianza alarmante en el sistema de justicia. Además, de acuerdo a información anecdótica, existe un gran temor a sufrir represalias, que se combina con la deficiencias reales en el sector. Esto se traduce en una falta de participación ciudadana en la investigación y persecución legal, aún después de haber presentado una denuncia, lo cual se convierte, a su vez, en impunidad a una escala masiva para los agresores.

Aunque el cero por ciento de los casos en la muestra de la investigación de USAID siguieron el trámite para la persecución penal, algunos de los casos si llegaron hasta la Corte. Sin embargo, esto demuestra una aberración estadística. La norma es que esa gente no presente denuncias y que aquellos que lo hacen, rápidamente renuncien a ellas. Los criminales están conscientes de esto y sacan ventaja de la situación.

Dado que no existen sistemas de seguimiento en Atención Permanente, la *Evaluación* de Espino representa la primera evaluación empírica de la oficina. Un sector de justicia que no evalúa su éxito o fracaso no podrá acopiar recursos o establecer las políticas correctas. La *Evaluación* de Espino claramente expone ineficiencias sobresalientes en el Ministerio Público, resultando en un nivel trágicamente bajo de productividad de los fiscales. Este muestra claramente el colapso del Plan de Reorganización de MINUGUA. Indudablemente, esto debe ser más documentado y definido.

Aunque el cambio de actitudes sociales solo sucederá a largo plazo, existe una clara necesidad de sustituir la unidad de recepción de denuncias como un primer paso inmediato de la estrategia más amplia de cambiar la imagen del sector de justicia. Claramente, la primera etapa de cualquier proyecto de *Atención Permanente* debería concentrarse en sustituir la recepción de casos con procesos simplificados y atomizados para capturar la información, con la idea de influenciar la agenda política institucional. Las políticas institucionales tendrán que cambiar, tomando en consideración el servicio al cliente, la protección al testigo, así como una rápida y efectiva persecución de hostigadores y asesinos de testigos. Esas políticas hoy en día no existen. Además el Ministerio Público necesitará capturar y procesar datos para perfilar la criminalidad y detectar patrones criminales (*modus operandi*).

USAID y las contrapartes del sector justicia han realizado acciones para institucionalizar la capacitación y mejorar las condiciones¹¹¹.

La Universidad de San Carlos (USAC) apoya el modelo del Centro de Justicia¹¹². Los Centros de Justicia han demostrado que los abogados guatemaltecos contaban, en general, con poca habilidad para la práctica del juicio y el litigio. Esto forzó a USAID a ajustar su programa para abordar dichos problemas al inicio de sus carreras profesionales, en las facultades de derecho. Como resultado de este esfuerzo de USAID, en 1998 la USAC llevó a cabo más investigación académica que en los veintitrés años previos juntos¹¹³. Además, para abordar las necesidades prácticas de implementar la ley indígena, la USAC creó un programa de post-grado en ley indígena, con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), primero en Latinoamérica¹¹⁴. El Colegio de Abogados de Guatemala también creó, en 1998, una unidad descentralizada, para institucionalizar la educación legal continua¹¹⁵. Esta unidad empezó a ofrecer cursos no solamente en la ciudad de Guatemala, sino también en los distintos Centros de Justicia¹¹⁶.

Otros productos derivados de los Centros de Justicia, que representan esfuerzos de colaboración entre jueces, fiscales, policía, defensores públicos y varias universidades, fueron el Manual del Investigador Penal, el Cuaderno de Notas de Evidencia, el Manual de Práctica en Juicio¹¹⁷, y varios Manuales de Procedimiento Administrativo¹¹⁸. Además, el Ministerio Público emitió un nuevo Manual

¹¹¹ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

¹¹² Barrientos, *supra* nota 36, p. 6 (donde se comenta el apoyo que los Centros de Enfoque han recibido de las instituciones del sector justicia).

¹¹³ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (donde se discute el trabajo de USAID para aumentar la capacidad de realizar juicios).

¹¹⁴ *Ibidem* (donde se describen los resultados obtenidos por USAID al utilizar cursos educativos únicos en Latinoamérica).

¹¹⁵ *Ibidem* (donde se explican los programas avanzados de educación legal de USAC y USAID).

¹¹⁶ *Ibidem*; ver también Consultoría DPK, "Informe Trimestral de Progreso No. 3", CREA/USAID, Guatemala, junio a agosto de 1998, pp. 7-8 [de aquí en adelante "QPR No. 3"] (donde se informa que el grupo Unidad Académica [Academics United] estaba planeando establecer programas interinstitucionales de educación legal continua para abogados guatemaltecos).

¹¹⁷ "Informe final DPK", *supra* nota 15, p. 12 (donde se hace alusión al uso de materiales de apoyo para el sector justicia).

¹¹⁸ Barrientos, *supra* nota 36, p. 7 (donde se detallan los materiales producidos para establecer los Centros de Justicia).

del Fiscal basado en el apoyo técnico de MINUGUA, con apoyo económico de USAID y la Oficina de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos (NAS -por sus siglas en inglés-)¹¹⁹. Hacer los manuales tomó varios años debido al proceso participativo involucrado, pero éstos representaron un avance importante en la literatura legal guatemalteca en aspectos prácticos de la ley y el procedimiento penal¹²⁰. Ningún material previo es comparable a estos manuales¹²¹.

En mayo de 1999, conjuntamente con la Universidad Rafael Landívar (URL), el Colegio de Abogados, la Corte, el Ministerio Público y el Servicio del Defensor Público, USAID realizó un programa de "aprendizaje a distancia", mediante los varios Centros de Justicia, a modo de continuar la capacitación legal. El curso se centró en la defensa en el juicio penal y se usó el Manual de Práctica en el Juicio como el texto esencial¹²². A partir de la capacitación de USAID para fiscales en Quetzaltenango, de 1996 a 1998, y la especialización y modernización organizacional, las escalas de persecución de convictos alcanzaron el noventa por ciento en 1997 y cien por ciento en 1998¹²³. Esto se acerca, a escala nacional, a un cincuenta por ciento¹²⁴. En Escuintla, el monitoreo de desempeño del primer mes de operación del Centro documentó una reducción del 42% en la asig-

¹¹⁹ Ministerio Público-Fiscalía General de la República, "Manual del Fiscal", Guatemala, 1996, pp. 9-10 (donde se introduce el nuevo código penal y se comenta su origen).

¹²⁰ Memorandum de George Carner, Director de la Misión USAID, a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (12 de febrero de 1999) (donde se describen las publicaciones de la Actividad de Justicia de USAID) (en archivo del autor).

¹²¹ Ver, en general, Consultoría DPK, "Quarterly Progress Report No. 1", CREA/USAID, Guatemala, 28 del febrero del 1998, p. 6 (donde se subraya el cambio de las técnicas tradiciones en el curso de la prueba).

¹²² Memorandum de Letitia Kelly Butler, Directora en funciones de USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (21 de mayo, 1999) (donde se discuten las innovaciones en la capacitación del sector de justicia) (en los archivos de USAID/Guatemala). Otro curso de aprendizaje a distancia se centró en lo básico del derecho penal. Ver Escuela de Estudios Judiciales, *La Teoría del Delito*, Universidad de San Carlos y Ministerio Público, Centro de Apoyo al Estado de Derecho CREA/USAID, 1999.

¹²³ Memorandum de Erhardt Rupprecht, Director en funciones de la USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (6 de noviembre, 1998) (en el que nota el aumento de las tasas de condena después de la capacitación del programa de justicia) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹²⁴ *Ibidem* (refiriéndose a las tasas de condena en Guatemala).

nación de casos para los fiscales como resultado del filtro de casos y características referenciales¹²⁵. Esto llevó a la reducción de la carga de casos de los fiscales, permitiéndoles más tiempo para la investigación y persecución de casos que ameritan la atención de un abogado¹²⁶.

Uno de los fracasos del trabajo en equipo se ha dado en el área de la investigación criminal, la cual requiere de la colaboración entre la policía y los fiscales¹²⁷. En relación con esto, una de las necesidades claramente detectadas en la operación de los Centros de Justicia ha sido la inexistencia de procedimientos para el manejo de evidencias, asunto en sí desconsolador¹²⁸. Para diciembre de 1996, USAID junto con algunos fiscales y oficiales de policía, habían elaborado un boceto del texto del acuerdo (o "protocolo") entre los directivos institucionales del Ministerio Público y la Policía para el mejoramiento de la investigación criminal¹²⁹. En octubre de 1998, USAID entregó al Ministerio Público un diagnóstico sobre cómo mejorar el manejo de evidencias, junto con la propuesta de reglas y formatos estándar para asegurar la cadena de custodia y pasos concretos para la acción¹³⁰. El 12 de enero de 1999, el Fiscal General de Guatemala prometió acción inmediata para aprobar las reglas de manejo de evidencia y el protocolo para la colaboración de la policía-fiscalía¹³¹. Hasta el momento, no se ha avanzado más; las herramientas no han sido utilizadas.

¹²⁵ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (donde hace referencia a la reducción de trabajo para los fiscales en Guatemala).

¹²⁶ *Ibíd*em (refiriéndose a la eficiencia del nuevo sistema).

¹²⁷ *Diagnóstico del sistema de justicia penal*, *supra* nota 13, p. 13.

¹²⁸ Memorandum de Ernesto D. Velarde, Consultor de justicia para la USAID, dirigido a Ángel Estuardo Barrios, Quezaltenango, Fiscal de Distrito (27 de octubre, 1998) [de aquí en adelante referido como 10/27/98 Velarde Mem.] (donde informa a la fiscalía sobre observaciones referente a las deficiencias en el manejo de pruebas y la investigación penal en aquella oficina) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹²⁹ Ver, en general, Ministerio Público y Ministerio de Gobernación, "Instructivo general relativo al cumplimiento de la dirección funcional del Ministerio Público en la Policía y demás cuerpos de investigación penal" (17 de septiembre, 1997) (documento no publicado, en los archivos de la USAID/Guatemala).

¹³⁰ 10/27/98 Velarde Mem., *supra* nota 128.

¹³¹ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61.

V. Uso de formatos estandarizados

Un resultado del proceso de implementación de los Centros de Justicia ha sido la integración funcional de las tareas administrativas, con incrementos correspondientes en eficiencia y, por lo tanto, en servicio al cliente. El 12 de junio de 1998, la *Instancia Coordinadora* adoptó formatos uniformes para compartir información entre los juzgados, fiscalía y la policía, incluyendo formatos para el reporte de crímenes (*denuncias*), detenciones preliminares (*prevenciones policiales*), detenciones en el acto (*consignación por flagrancia*), órdenes de allanamiento requeridas por los fiscales y ordenadas por los jueces, inspección de la escena del crimen y reporte de autopsia e inspección de cadáveres¹³². Increíblemente, antes de esta fecha, los actores del sector justicia no contaban con formularios estandarizados, aún para las tareas de rutina. Estos nuevos formularios están basados en los diseños de USAID y un proceso posterior de consulta y validación¹³³.

Por medio de la Instancia Coordinadora, USAID llevó a cabo un proceso de capacitación en el uso de los formularios nuevos, en cada uno de los Centros de Justicia¹³⁴. Después de que el Centro de Justicia diseñó los catorce formularios iniciales¹³⁵, veinticuatro formularios fueron desarrollados, probados, aprobados e implementados con apoyo de USAID¹³⁶. En diciembre de 1998, una evaluación

¹³² Memorandum de Letitia Kelly Butler, Director en funciones de USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (16 de junio, 1998) (donde se refiere al uso de formatos estandarizados) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹³³ *Ibíd*em (donde se refiere al papel de USAID en la implementación de las reformas).

¹³⁴ Memorandum de George Carner, Director de la Misión USAID, a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (3 de septiembre, 1998) [de aquí en adelante referido como 09/03/98 Carner Mem.] (donde explica que los seminarios ya se han celebrado en Escuintla, Ciudad de Guatemala, Nebaj, Petén, y Zacapa, con una asistencia mayor a la esperada) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹³⁵ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (donde se subraya que la Instancia Coordinadora inicialmente aprobó catorce formularios desarrollados por USAID para uso de los tribunales, policía, defensa pública penal y la fiscalía, a nivel nacional).

¹³⁶ Memorandum de Letitia Kelly Butler, Directora en funciones de la USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (29 octubre, 1998) (donde se explica que estos formularios han sido desarrollados para los procedimientos más frecuentes en los tribunales y permiten un flujo ágil de la información entre las instituciones del sector justicia) (en los archivos de USAID/Guatemala).

de gestión en San Benito (Petén) y Escuintla encontró que los formularios se estaban utilizando en ambas localidades¹³⁷. Más de cien formularios han sido diseñados, desarrollados e introducidos a nivel de los Centros de Justicia. Actualmente se encuentran en proceso de afinamiento, para luego ser utilizados a nivel nacional¹³⁸.

VI. Intérpretes apropiados y programas de capacitación

Los Acuerdos de Paz y la Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia subrayaron la necesidad de un pluralismo legal y acceso a la justicia en la propia lengua¹³⁹. Los derechos humanos sólo pueden ser garantizados si al acusado, al testigo y a las víctimas se les garantiza un debido proceso¹⁴⁰. En un país en donde la mitad de la población no tiene el español como lengua materna¹⁴¹, la garantía constitucional de debido proceso implica ofrecer servicios de traducción. Esto es especialmente relevante en el caso de las mujeres y los niños, quienes con frecuencia son monolingües, no hispano-hablantes. Los Acuerdos de Paz son claros en el mandato de proporcionar los servicios de traducción¹⁴².

Además del español, el país tiene por lo menos veintitrés grupos étnicos mayas, que hablan veinticuatro lenguas derivadas del maya,

¹³⁷ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (haciendo referencia a que los jueces de esos lugares deben recomendar que los formularios sean utilizados).

¹³⁸ "Informe final DPK", *supra* nota 15, p. 12 (donde nota que los formularios contribuyen al aumento de la uniformidad a nivel nacional).

¹³⁹ *Resumen ejecutivo de justicia*, *supra* nota 9, p. 39 (donde se argumenta que los administradores de justicia en Guatemala necesitan reconocer la característica multicultural y pluriétnica del pueblo y responder de manera apropiada).

¹⁴⁰ Steven E. Hendrix, "Justice Sector Interpreters", CREA/USAID, Guatemala, 18 de diciembre de 1997 (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹⁴¹ Yrigoyen Fajardo, Raquel Z., "Justicia y Multilingüismo: Pautas para alcanzar una justicia multilingüe en Guatemala", septiembre de 1999, p. 4 (donde cita el censo de 1994, que revela que el 43% del pueblo guatemalteco es indígena) (manuscrito no publicado, en los archivos de la USAID/Guatemala). Fuentes no oficiales estiman la cifra en 61%, lo que quiere decir que Guatemala es el país con mayor población indígena del mundo. Ver también Plant, Roger, "Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del proceso de paz de Guatemala", en *Diálogo*, No. 9, octubre de 1999, p. 10 (donde afirma que las Naciones Unidas estima que los indígenas representan entre un 60 y un 65% de la población guatemalteca).

¹⁴² Steven E. Hendrix, "Justice Sector...", *supra* nota 140 (donde se afirma que los Acuerdos de Paz pretendían asegurar los derechos humanos básicos y el debido proceso constitucional mediante la implementación de servicios de interpretación).

garífuna y xinca¹⁴³. Sin embargo, el k'iché, el kaqchikel y el mam son los tres idiomas predominantes¹⁴⁴. Como consecuencia, las diferencias lingüísticas complican en mucho los intentos por avanzar en el acceso a la justicia, especialmente para los grupos indígenas, los pobres, las mujeres y los niños¹⁴⁵.

Así, los servicios de traducción se convierten en un complemento natural de los objetivos de los Centros de Justicia¹⁴⁶, tanto como el incremento en el acceso al sistema de justicia¹⁴⁷. Con la firma de los Acuerdos de Paz a fines de 1996, USAID¹⁴⁸ y MINUGUA (con un fondo de USAID y holandés)¹⁴⁹ tomó medidas inmediatas de emergencia a corto plazo, para obtener traductores en el campo. En 1996, MINUGUA y USAID capacitaron 45 traductores en las lenguas mam y k'iché. En 1997, USAID capacitó otros 34 en Tecpán, en kaqchikel¹⁵⁰. En 1998, USAID graduó 25 traductores oficiales adicionales en el idioma pocomam, cerca de Escuintla y Jalapa¹⁵¹. Además, en 1997 y 1998, MINUGUA entrenó intérpretes en Huehuetenango y Cobán en las lenguas mam y k'iché¹⁵².

¹⁴³ Yrigoyen Fajardo, Raquel Z., "Justicia y Multilingüismo...", *supra* nota 141, p. 6 (con referencia a que la Academia de Idiomas Mayas estima la cifra oficial de idiomas mayas en 21); Ver también Plant, Roger, "Los derechos indígenas...", *supra* nota 141, p. 11 (donde se afirma que una de las características demográficas de Guatemala es la diversidad de pueblos indígenas).

¹⁴⁴ Yrigoyen Fajardo, Raquel Z., "Justicia y Multilingüismo...", *supra* nota 141, p. 7 (donde se indica que estas tres lenguas representan el 65% de la totalidad de lenguas indígenas de Guatemala).

¹⁴⁵ Steven E. Hendrix, "Justice Sector...", *supra* nota 140 (con referencia al hecho de que los pobres, las mujeres, y los niños tiene mayores probabilidades de hablar un solo idioma, diferente al español).

¹⁴⁶ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

¹⁴⁷ Steven E. Hendrix, "Justice Sector...", *supra* nota 140 (donde se explica que las actividades de USAID están dirigidas a garantizar el derecho de uso de servicios de traducción en la administración de justicia).

¹⁴⁸ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

¹⁴⁹ Memorandum de William Stacy Rhodes, Director de la Misión USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (27 de mayo, 1998) (donde se afirma que USAID contribuyó apoyo a MINUGUA con \$374,820 para el programa de multiculturalidad y justicia, que brindó capacitación a intérpretes jurídicos para personas indígenas de no hispano hablantes) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹⁵⁰ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Memorandum de Steven E. Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia USAID, a Neil Levine, Consultor de justicia de USAID (5 de octubre, 1998) [de aquí en adelante referido como 10/5/98 Hendrix Mem.] (donde refiere que los