

“Centros de Justicia” guatemaltecos: la piedra angular para avanzar en la transparencia, eficiencia, debido proceso y acceso a la justicia

Steven E. Hendrix^{*}

Resumen ejecutivo

Guatemala es un país con una larga historia de problemas de justicia: derechos humanos, corrupción, impunidad e ineficiencia. Las mujeres, los pobres y los indígenas han sido especialmente privados de sus derechos civiles debido los problemas mencionados. Después de un conflicto civil genocida, es evidente que se hace necesario el establecimiento del imperio de la ley.

Para dirigir estos asuntos, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID - por sus siglas en inglés), ha apoyado a Guatemala en el desarrollo de un nuevo modelo operativo: el Centro de Justicia. Esta estructura reúne a la policía, fiscales, jueces, defensores públicos, sociedad civil local y abogados litigantes privados para solventar los problemas mediante un sistema de colaboración. El ingrediente esencial de los Centros de Justicia es que la gente llega a reunirse en un esfuerzo voluntario para romper con las estructuras tradicionales. En pocas palabras, los Centros están designados para hacer que el sistema de justicia de una determinada comunidad funcione realmente.

^{*} Coordinador Regional del Estado de Derecho, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Buró de América Latina y el Caribe; Investigador de la Universidad de De Paul, Facultad de Leyes, Instituto Internacional para los Derechos Humanos. El autor agradece a Tim Cornish, Brian Treacy y Tyler Raimo por su ayuda en la preparación de este artículo. Asimismo, agradece a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por su apoyo mientras estuvo haciendo el borrador de este documento. Partes de este artículo han sido publicadas anteriormente en inglés en: “Guatemalan ‘Justice Centers’: The Centerpiece for Advancing Transparency, Efficiency, Due Process and Justice Access”, 15:4 *AM. U. INT’L L. REV.*, 2000, p. 101. Las opiniones expresadas en este documento reflejan la opinión personal del autor y no necesariamente reflejan la opinión de USAID o de cualquier otra institución. Puede comunicarse con el autor a la siguiente dirección: shendrix@usaid.gov.

Los elementos clave de los Centros de Justicia son: (1) estructuras organizacionales y administrativas que reducen la demora, minimizan la exposición a la corrupción y crean auditoria social; (2) incrementan el funcionamiento de los actores clave en sus roles asignados y estructuras administrativas y técnicas que promueven planeamientos en equipo; (3) uso de formatos estandarizados y de fácil acceso para el usuario; (4) sistemas para el manejo de casos y registro de fácil acceso para el usuario, que reducen las oportunidades para la corrupción, incrementan la calidad de la supervisión del caso y generan estadísticas exactas; (5) intérpretes con alcance culturalmente apropiado y programas educativos en lengua local, que hacen accesible el sistema a las personas cuya lengua materna no es el español; y (6) promoción de resolución alternativa de conflictos, criterio de oportunidad, suspensión condicional de la pena y otros mecanismos para conciliar casos mediante una mejor recepción de los mismos y diversos programas.

Hasta el momento los resultados son impresionantes. Los Centros de Justicia proveen de un mejor servicio al usuario, acceso a la justicia y calidad, todo con mayor transparencia. Esto, a su vez, ha permitido el avance en el debido proceso y los derechos humanos. Hoy, los quince Centros de Justicia, en varias etapas de desarrollo, se encuentran en Zacapa, Escuintla, Quetzaltenango, San Benito (Petén), Santa Eulalia (Huehuetenango), Nebaj (El Quiché), Santa Cruz del Quiché, Huehuetenango, Cobán, Chimaltenango, Villa Nueva, San Marcos, Jutiapa, Sololá y Antigua.

Luego de un período tan prolongado de irrespeto por la ley en la historia de Guatemala, el cambio no se da de la noche a la mañana. Guatemala tendrá que esperar el transcurso de varias generaciones antes de que el verdadero acceso al imperio de la ley se extienda a todos los ciudadanos. Sin embargo, la estrategia del Centro de Justicia parece ser parte de la solución.

Introducción

Actualmente Guatemala está experimentando una triple revolución con cambios tales como el paso de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia participativa y de una economía de estado centralizada a un mercado global. Desde 1985, la estructura política guatemalteca ha estado conformada por gobiernos constitucionales y

presidentes democráticamente electos. Sin embargo, uno de los obstáculos más grandes que confronta el proceso de paz ha sido un clima de violencia en el ámbito nacional. Consecuentemente, el asesinato de Monseñor Juan Gerardi Conedera¹ ha surgido como el punto central de sendas discusiones sobre la impunidad y la necesidad de una justicia efectiva².

Además de la violencia generalizada, existe una apremiante necesidad de discutir los asuntos de derechos humanos. De acuerdo a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la guerra fratricida de treinta y cinco años, de 1962 a 1996, tuvo un saldo cerca de 200,000 muertos. Durante este período ocurrieron miles de casos de violaciones a derechos humanos y actos de violencia. Al mismo tiempo, la impunidad penetró en Guatemala a tal grado que consumió no solamente al sector justicia sino también al Estado mismo. En particular, mujeres y niños fueron víctimas de esta anarquía. El gobierno guatemalteco consideraba a la población Maya como el enemigo colectivo del Estado. El sistema de justicia, inexistente en grandes áreas de Guatemala antes de la guerra, fue debilitado aún más cuando el sistema de tribunales se sometió a las demandas del aparato de seguridad nacional dominante. Los tribunales de justicia fueron incapaces de investigar, procesar, juzgar o sancionar siquiera a un pequeño número de aquellos responsables por los abusos más graves³.

Los Acuerdos de Paz⁴ indican que el sistema de justicia en Guatemala está erosionado. La corrupción, la ineficiencia, las prácticas y procedimientos lentos y anticuados y una falta de técnicas adminis-

1 El Arzobispo Gerardi fue uno de los más importantes defensores de los derechos humanos en Guatemala hasta su asesinato el 26 de abril de 1998. Gerardi dirigió la Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado. Fue asesinado una semana después de la publicación de un tratado de cuatro volúmenes sobre los abusos a derechos humanos en Guatemala, intitulado *Guatemala: Nunca más*.

2 Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Democracia en Guatemala: La Misión de un Pueblo Entero" [Democracy in Guatemala: the Mission of an Entire Community], *Mission Report on Compliance*, 1998, p. 6 (donde se enumeran varios ejemplos de persistentes impedimentos para la paz, seguridad y justicia en Guatemala).

3 Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: Memoria del Silencio -Conclusiones y Recomendaciones*, 1999, p. 36, párrafo 94 (donde se atribuye la falta de garantías judiciales para los individuos investigados, ya fuera en tribunales militares u ordinarios, como falta de imparcialidad de parte de los primeros y una actitud generalizada de resignación en los últimos).

4 ONU, *Los Acuerdos de Paz Guatemaltecos*, Ventas No. E.98 I.17, 1998 [de aquí en adelante *Acuerdos de Paz*] (que contiene una serie de acuerdos alcanzados por los grupos rivales en Guatemala para establecer la paz).

trativas modernas tienen plagado al sistema de justicia⁵. Durante el proceso de paz se hizo un llamado para finalizar con la impunidad y la corrupción⁶. Hoy el crimen común es un problema significativo en Guatemala⁷. Además, la violencia doméstica en contra de la mujer ha alcanzado niveles críticos, contabilizando más del cuarenta por ciento de mujeres asesinadas en Guatemala⁸. Otros crímenes, tales como el linchamiento y las amenazas a individuos, se han sumado al incremento de la violencia⁹.

En buena medida, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, estos problemas se deben a la débil respuesta del sistema judicial a los llamados por hacer una reforma, a la falta de comunicación, así como a la desorganización en la estructura de justicia¹⁰. Se hace necesaria una solución, la cual incluya el fortalecimiento y la reestructuración del sistema formal de justicia, incluyendo los juzgados, los representantes municipales, la policía, la fiscalía y otros¹¹. En estos términos, el reto obvio es lograr que la justicia funcione

⁵ ONU, "Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una Sociedad Democrática", en *Los Acuerdos de Paz...*, Ventas No. E.98 I.17, 1998, pp.129, 133, párrafo 8 [de aquí en adelante "Fortalecimiento del Poder Civil..."] (donde se atribuye la debilidad del Estado de Guatemala a un sistema de administración de justicia erosionado).

⁶ *Ibídem*, párrafo 9 (donde se aconseja que una reforma al sistema de administración de justicia debe mantenerse como objetivo, a modo de asegurar un derecho básico a la justicia por medio de "imparcialidad, objetividad, universalidad e igualdad ante la ley").

⁷ Hendrix, Steven E., "Innovation in Criminal Procedure in Latin America: Guatemala's Conversion to the Adversarial System" [Innovación en el Procedimiento Criminal en Latinoamérica: Conversión de Guatemala al Sistema Acusatorio], 5 *Sw. J.L. & TRADE AM.*, 1998, pp. 365, 367-73 (donde se mencionan los asaltos, robos, secuestros y la corrupción en general como algunos de los crímenes más serios que enfrenta Guatemala hoy en día).

⁸ Vital Voices, *Increasing Women's Access to Justice [Incrementando el Acceso a la Justicia de las Mujeres]*, USAID, Washington, D.C., 1999, p. 5 (donde se esbozan las iniciativas de USAID para el mejoramiento del acceso a la justicia de las mujeres en Guatemala).

⁹ Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, *Resumen ejecutivo del informe final: una nueva justicia para la paz*, 1998, p. 47 [de aquí en adelante *Resumen ejecutivo de justicia*].

¹⁰ *Ibídem*, p.15.

¹¹ Comentarios de Timothy Cornish, Director del Centro de Apoyo al Estado de Derecho [Center for the Advancement of the Rule of Law], USAID Tele-Conferencia en Chichicastenango, Guatemala (Sept. 23, 1999) (donde menciona que los problemas de comunicación y estructura están debilitando la respuesta del sistema de justicia).

efectivamente. De acuerdo con una de las Comisiones de Paz, el juzgado debe ser el epicentro para resolver los conflictos, dar asistencia a las víctimas y reconciliar al país¹². Los juzgados, los fiscales, la policía y los defensores públicos necesitan coordinar acciones para mejorar el servicio público y el sistema de justicia¹³. Además, los donantes internacionales juegan un papel potencialmente importante mediante el apoyo al proceso dinámico de la reforma en Guatemala¹⁴. El Centro de Justicia representa la iniciativa más reciente de USAID para mejorar el sector justicia en Guatemala¹⁵.

¹² *Resumen ejecutivo de justicia*, supra nota 9, p. 13 (donde se enumeran los puntos importantes para una reconceptualización del sistema de justicia en Guatemala).

¹³ *Ibidem*, p.14 (donde se argumenta que los distintos grupos necesitan ser desarrollados simultánea y conjuntamente). Esta recomendación es similar a la que da el Colegio de Abogados de Guatemala. Ver Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, *Diagnóstico de la administración de la justicia penal*, 1998, p. 20 [de aquí en adelante *Diagnóstico del sistema de justicia penal*] (donde se recomienda una reforma regional y multi-sectorial de las diferentes administraciones de justicia).

¹⁴ *Resumen ejecutivo de justicia*, supra nota 9, p. 15 (donde se argumenta que la cooperación internacional puede jugar un papel central para reformar los sistemas de administración de justicia); Ver también *Diagnóstico de la administración de la justicia penal*, supra nota 13, p. 21 (donde se hace un llamado para que la cooperación internacional dé su apoyo al fortalecimiento del proceso judicial).

¹⁵ “Los Estados Unidos apoya Programa de Justicia para Guatemala”, *Diario de Centro América*, Nov. 21, 1999, p. 4 (donde se reporta que los Estados Unidos, a través de USAID, tenía reservados doce millones de dólares para el apoyo de programas de reforma judicial guatemaltecos, tales como el Programa de Justicia, el cual dirige su apoyo a los sectores más vulnerables de Guatemala). La Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard se encargó del primer proyecto de USAID, en 1986. Ver Consultoría DPK, “Informe final relacionado al proyecto de administración de justicia de Guatemala, enero 1998, p. 6 [en adelante “Informe final DPK”] (donde se describe cronológicamente el desarrollo del Proyecto de Justicia, indicando los problemas para su puesta en marcha, así como su éxito final). El segundo proyecto en el sector fue el “Proyecto para una administración de justicia mejorada,” llevado a cabo por Checchi and Company Consulting, Inc., en 1988. Ese proyecto produjo varios diagnósticos que centraban la atención en los problemas del sistema. Quienes lo apoyaban suspendieron las actividades en 1991, enfatizando que mantendrían la suspensión “hasta que el Gobierno de Guatemala demostrara un interés más activo en reformar el sistema de justicia penal en Guatemala” (cita de la declaración de USAID). En 1994, con un nuevo Código Procesal Penal vigente, USAID otorgó un nuevo contrato de asistencia técnica a la Firma Consultora DPK, después de un proceso de licitación selectiva. DPK creó una oficina local en la Ciudad de Guatemala conocida como el “Centro de Apoyo al Estado de Derecho – CREA/USAID” [CREA/USAID Center for the Advancement of the Rule of Law]. El contrato original de DPK duró hasta diciembre de 1997. USAID firmó un nuevo contrato de licitación no competitiva, de enero de 1998 hasta junio de 1999. En mayo de 1999, USAID otorgó otro contrato para el sector justicia a Checchi and Company Consulting, Inc., después de un proceso competitivo de licitación.

I. Condiciones antes de la llegada del Centro de Justicia

Previo a la apertura de los Centros de Justicia, USAID encontró muchos factores que contribuyen a la debilidad del sistema de justicia de Guatemala. Entre otros: estructuras organizacionales verticales, donde la investigación era delegada a oficiales sin capacitación y sin preparación; poca cooperación entre la policía y el Ministerio Público; inexistencia de un sistema de recepción de denuncias; inexistencia de sistemas de investigación o registro de casos, o siquiera espacio para su existencia; ninguna definición del papel o función de la Oficina de Atención a la Víctima; poco uso del criterio de oportunidad porque su aplicación y ventajas eran desconocidas, ya que era prohibido en Guatemala hasta 1994; poco uso de cualquier otro mecanismo de resolución de conflicto más allá de un juicio completo¹⁶.

A pesar de los múltiples problemas que enfrenta el sistema de justicia, la experiencia de los Centros confirma que, si el gobierno guatemalteco permite que la población participe en la búsqueda de soluciones, se demostrará su capacidad para resolver los problemas detectados en el sistema¹⁷. En este contexto, nació la noción del Centro de Justicia. El papel de USAID fue el de facilitador; los ejecutores (los actores locales) recibieron el crédito por el éxito de los nuevos Centros de Justicia¹⁸. Además, el nuevo Código Procesal Penal ha sido el instrumento para el éxito de los Centros, dentro del amplio contexto de la reforma legal y la innovación¹⁹.

II. Definición y descripción de los Centros de Justicia

USAID originalmente se refirió a los Centros de Justicia como *Centros de enfoque* porque estaba *enfocando* recursos en áreas geográficas específicas²⁰. Sin importar cómo los llame, la idea clave es

16 Memorando de Erhardt Rupprecht, USAID/Director en Funciones, al Embajador Donald Planty (Mayo 15, 1998) [de aquí en adelante 15/05/98 Rupprecht Mem.] (donde se le informa sobre el estatus de los Centros de Justicia de USAID en varios lugares a lo largo de Guatemala) (en archivo del autor).

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

18 *Ibidem*.

19 Hendrix, Steven E., "Innovation in Criminal Procedure in Latin America...", *supra* nota 7, p. 365 (donde se discute extensamente el impacto del nuevo Código Procesal Penal guatemalteco).

20 Memorando de Jeff Borns & Steven E. Hendrix, USAID Oficiales de Democracia, a George Carner, USAID/Director de la Misión para Guatemala (Septiem-

hacer que la justicia sea más efectiva -más eficiente e integrada- en un área geográfica determinada²¹. Originalmente, USAID pensó en un incremento de recursos tan sólo para actividades de capacitación; sin embargo, pronto se dio cuenta que el programa requería mucho más. Las nuevas iniciativas demandaban instituciones funcionalmente integradas, procedimientos modernizados, con coordinación intra e inter-programas y obteniendo el apoyo de las asociaciones locales de abogados, sociedad civil, comunidades y municipalidades²². Los Centros de Justicia emergieron como laboratorios de actividades positivas, compuestas por conceptos que fueron introducidos, probados y demostrados²³. Esto finalmente significaba computarizar algunos componentes del proceso, tales como la recepción de denuncias e investigación de casos²⁴, así como la reorganización de oficinas para eliminar las estructuras altamente verticales²⁵.

Cada Centro de Justicia es de alguna manera distinto. El impacto de dichas iniciativas difiere entre las localidades, dependiendo en parte de los distintos niveles de interés y necesidades locales. Consecuentemente, cuando lo que está en discusión es el “modelo” de Centro de Justicia, es importante mantener en mente que éste varía entre jurisdicciones²⁶. Un Centro de Justicia no es un lugar, sino un concepto completo²⁷ que reúne a la sociedad civil y a los oficiales locales del sector justicia, para discutir los problemas de acceso en el

bre 18, 1998) [en adelante 18/09/98 Borns & Hendrix Mem.] (con comentarios respecto al progreso del programa del Centro de Justicia) (en el archivo del autor). El término “Centro de Enfoque” se utilizó durante algún tiempo y aún hoy es usado algunas veces. Aunque este documento se referirá al término, más general, de Centro de Justicia, los dos términos se refieren al mismo concepto.

21 Ibidem.

22 Ibidem.

23 “Informe final DPK”, *supra* nota 15, p. 9 (donde se describe la interpretación general de la época respecto a que el progreso era imposible en la ciudad de Guatemala, debido a la falta de coordinación entre los Centros de Justicia existentes, mientras que los Centros del interior del país parecían más exitosos).

24 Consultoría DPK, “Informe Trimestral de Progreso No. 8”, CREA/USAID, Guatemala, diciembre de 1996, p. 12 [de aquí en adelante “QPR No. 8”] (donde se delimita el plan de CREA/USAID para desarrollar los sistemas de información del Ministerio Público, los cuales le permitieron llevar a cabo tareas previamente imposibles).

25 18/09/98 Borns & Hendrix Mem., *supra* nota 20.

26 Ibidem.

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

ámbito local²⁸. El propósito de los Centros de Justicia es incrementar la calidad de los servicios del sector justicia, especialmente para la gente históricamente marginada, tales como los pobres, las mujeres²⁹, indígenas y niños³⁰. La metodología del Centro de Justicia requiere de los participantes locales para discutir temas y llegar a un consenso para abordar los problemas locales. Hasta ahora la clave ha sido la buena comunicación en el ámbito local³¹.

Dicho de otra forma, el ingrediente esencial de los Centros es la gente. El avance de los Centros de Justicia es un cúmulo de ideas y un esfuerzo voluntario por romper con las estructuras tradicionales. Los Centros de Justicia consideran diversos puntos de vista, por ejemplo, aquellos de la población indígena, la policía, los litigantes, jueces, sociedad civil y grupos de mujeres, para detectar problemas y formular soluciones. Esta filosofía no requiere de un donante de fuera o de apoyo financiero externo; de preferencia depende primordialmente de la misma gente³².

28 Ibídem.

29 Memorando de George Carner, Director de la Misión de USAID, al Embajador Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Julio 31, 1998) [de aquí en adelante 31/07/98 Carner Mem.] (donde se describe la iniciativa del programa de justicia de USAID de ofrecer capacitación sobre el proceso legal en casos de violencia doméstica); ver también Memorando de George Carner, Director de la Misión de USAID, al Embajador Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Septiembre 18, 1998) [de aquí en adelante 18/09/98 Carner Mem.] (donde informa sobre los seminarios de capacitación que se habían programado, sobre violencia doméstica, dirigidos a fiscales, jueces, defensores públicos y miembros del Colegio de Abogados). Estas actividades fueron respaldadas por campañas de información pública. Por ejemplo, en septiembre de 1998, USAID apoyó actividades de capacitación y campañas de información pública conjuntamente con la Asociación Nacional para Mujeres en el marco de la Feria de Quetzaltenango, donde se distribuyó material impreso sobre violencia en contra de la mujer. Ver Memorando de George Carner, Director de la Misión USAID, al Embajador Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Septiembre 11, 1999) [de aquí en adelante 11/09/99 Carner Mem.] (donde se menciona el apoyo para la distribución de materiales informativos sobre los derechos legales de las mujeres, en el marco de la Feria de Quetzaltenango) En el Centro de Justicia de Escuintla se emprendieron actividades similares. Ver Memorando de Mark Williams, Coordinador de los Centros de Justicia de USAID, a Brian Treacy, Jefe del Programa de Justicia 3 (Agosto 19, 1999) [de aquí en adelante 19/08/99 Williams Mem.] (donde se comenta sobre el estado del proyecto llevado a acabo en Quetzaltenango.) Ver, en general, *Increasing Women's Access to Justice*, *supra* nota 8, p. 5 (donde se indican los logros de los Centros de Justicia en Guatemala, en el campo de la reducción de la violencia en contra de las mujeres).

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

31 Ibídem.

32 Ibídem.

En tanto están en marcha, los Centros de Justicia deben luchar con problemas de comunicación y malas relaciones entre el sector oficial de justicia y la sociedad civil. En los Centros de Justicia, los actores locales convergen para discutir la situación y definir cursos de acción, preguntándose, por ejemplo, si dichos problemas son estructurales, humanos o culturales. Los actores discuten su realidad e inician el proceso para propiciar el acceso a una justicia de mejor calidad³³. Los Centros de Justicia sirven para involucrar a todos los actores principales dentro de una jurisdicción geográfica específica, en un esfuerzo integrado y coordinado para proveer a la población de un mayor acceso a la justicia. Entre los actores se incluyen jueces, defensores públicos, fiscales, abogados litigantes, policía, representantes municipales, equipos de ambulancia con bomberos y sociedad civil. Los Centros de Justicia aprovechan las estructuras de administración organizacionales y de información que promueven el trabajo en equipo para proveer servicios públicos de mejor calidad³⁴.

La composición, esquema físico y funcionamiento de los Centros de Justicia varía de acuerdo a las condiciones locales, las necesidades especiales de los oficiales del sector justicia, disponibilidad de recursos (monetarios y otros, como, por ejemplo, la electricidad), y cuestiones particulares relacionadas al área geográfica (ej. incidencia y tipo de actividad criminal)³⁵. No obstante la diversidad, los Centros de Justicia contienen las siguientes características comunes. Primero, todos los Centros de Justicia tienen estructuras organizacionales y administrativas que reducen el retardo, minimizan la exposición a la corrupción, crean auditoría social y establecen prácticas uniformes, estándares de desempeño y sistemas para medir el desempeño. Esto incluye sistemas modernizados de registro de procesos y recepción de denuncias, un procesamiento modernizado de casos, sistemas de filtro de casos, sistemas centrales de archivo, administración unificada por parte de los oficiales de los tribunales y otras actividades relacionadas.

³³ *Ibídem*, (donde se articulan los avances positivos en Guatemala, que incluyen un mejor acceso a la justicia y mayor participación cívica).

³⁴ USAID/Guatemala, Sección "C", Solicitud de Propuesta No. 520-98P-020 (Septiembre 30, 1998) [de aquí en adelante "Solicitud Sección C"] (donde se establece que, entre otros avances, los Centros han instalado sistemas modernizados de recepción de denuncias y registro de procesos) (en archivo del autor).

³⁵ *Ibídem* (donde se indica que este enfoque en equipo para la resolución de conflictos y solución de problemas sirve mejor al público).

Segundo, todos los Centros de Justicia se esfuerzan por mejorar las funciones de los actores clave en sus roles asignados, así como las estructuras administrativas y técnicas que promueven acercamientos del equipo (incluyendo una mayor cooperación policía-fiscalía). Tercero, todos los Centros de Justicia utilizan formatos estandarizados, de fácil acceso para el usuario, uniformes para todos los Centros, aprobados por las respectivas instituciones del gobierno de Guatemala, para el reporte y procesamiento de delitos. Cuarto, todos los Centros de Justicia cuentan con sistemas de manejo de casos y de registro de fácil acceso para el usuario, lo cual reduce las posibilidades de corrupción, mejoran la calidad de la supervisión del caso y generan estadísticas exactas (tipo de caso, estado, a quien le fue asignado, progreso y otra información de monitoreo apropiada, según lo aprobado por la Corte Suprema). En donde es posible, los tribunales computarizan estos sistemas con un paquete de software de fácil acceso para el usuario, aprobado por el gobierno de Guatemala. Quinto, los Centros de Justicia buscan incorporar intérpretes con alcance culturalmente apropiado y programas educativos en lengua local para hacer el sistema realmente accesible para las personas cuyo idioma materno no es el español. Esto incluye una campaña de información pública de cómo acceder al sistema. El último componente promueve la resolución alternativa de conflictos, el criterio de oportunidad, la suspensión condicional de la pena y otros mecanismos para solucionar los casos mediante una mejor recepción de los mismos y diversos programas³⁶.

Las contrapartes clave del sector justicia han expresado su compromiso hacia el modelo del Centro de Justicia, así como la réplica del modelo de USAID en otras regiones de Guatemala³⁷. No obstante, dada la naturaleza evolutiva del modelo y la diversidad de locali-

³⁶ Barrientos Pellecer, César, "Centros de Enfoque o Centros de Justicia y CAJs", diciembre de 1998, pp. 4-5 (manuscrito no publicado, en archivo de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (donde se describen los criterios y modelos utilizados por los diferentes Centros de Justicia). Ver, en general, "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se discute sobre los Centros de Justicia en general, en diferentes regiones de Guatemala).

³⁷ "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se enumeran otras organizaciones comprometidas a darle asistencia al sector justicia, incluida la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS -por sus siglas en inglés- de la Embajada de los Estados Unidos y del Departamento de Justicia de los Estados Unidos). Ver también Annette Pearson de González, "Formulación de una propuesta para la creación de ocho Centros de Administración de Justicia en Guatemala durante el período 2000-04" ["Formulation of a Proposal to Create Eight Justice Administration Centers in Guatemala for the Period 2000-04"], mayo de 1998, p. 63.

dades, se requiere de comunicación constante y de actualización. USAID continúa coordinando y trabajando con el Gobierno de Guatemala para institucionalizar este modelo a través del diálogo, informaciones regulares e intercambio de información con miembros de las principales instituciones del sector justicia por medio de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ)³⁸.

USAID inició el primer Centro de Justicia, con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General, en octubre de 1995 en Quetzaltenango³⁹. El segundo Centro fue abierto en Zacapa en junio de 1996⁴⁰, mientras que en febrero de 1997, la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), inauguró el Centro de Nebaj⁴¹. USAID se unió al proyecto en Nebaj en marzo de 1998⁴². El Centro de Escuintla dio inicio el 9 de marzo de 1998, como resultado de una sesión de jueces, defensores públicos y fiscales⁴³. El Centro de San Benito (de-

³⁸ González, *supra* nota 37, p. 63 (donde se señala la importancia de las reuniones quincenales para discutir los problemas que afectan la eficiencia del sistema penal). La Instancia Coordinadora está conformada por el Fiscal General, el Presidente de la Corte, el Director del Servicio de la Defensa Pública y el Ministro del Interior. Ver, en general, Gabriela Judith Vásquez Smerilli & Héctor Hugo Pérez Aguilera, “Consultoría para la Secretaría Ejecutiva del ICMSJ” [“Consultory for the Executive Secretary of the ICMSJ”], junio de 1999 (donde se enfatiza el papel clave de la Instancia Coordinadora para el desarrollo de los Centros de Justicia) (materiales no publicados, en archivo del autor).

³⁹ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11 (donde se discute la historia de los Centros de Justicia regionales, con datos tales como su localización y fecha de establecimiento); Ver también “QPR No. 8”, *supra* nota 24, p. 13 (donde se indica que USAID hizo del conocimiento y consultó con MINUGUA sobre el Centro de Quetzaltenango). MINUGUA incluso participó proporcionando capacitación en el área de defensa penal.

⁴⁰ “QPR No. 8”, *supra* nota 24, p. 12.

⁴¹ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11 (donde subraya que en el Centro de Justicia Nebaj-Quiché se implementa la reconstrucción del sistema formal de justicia).

⁴² 15/05/98 Rupperecht Mem., *supra* nota 16 (donde se encuentra una breve historia del Centro de Justicia que da inicio en Escuintla, Nebaj y Petén en marzo de 1998). La Instancia previó que los futuros CAJs recibirían apoyo con base en el modelo del Centro de Justicia de USAID. Ver Barrientos, *supra* nota 36, p. 5 (donde se hace evidente el papel central del modelo de USAID).

⁴³ Memoria de la Sesión en Escuintla, Guatemala (Marzo 9, 1998) (donde se explican los conceptos discutidos en la sesión) (en archivo del autor). Escuintla es un lugar particularmente difícil para la implementación de un Centro de Justicia. El Ministerio Público recibe 12,000 casos por año y, en marzo de 1998, tenía cerca de 30,000 casos acumulados. Memorandum de Timothy Cornish, USAID.

partamento de El Petén) empezó con una sesión participativa de actores locales el 12 de marzo de 1998⁴⁴. MINUGUA inauguró el Centro de Santa Eulalia (Huehuetenango) el 30 de abril de 1999, con fondos de Canadá y asistencia técnica de USAID⁴⁵. El sistema de justicia aplicó los avances administrativos de los Centros de Justicia a los juzgados penales de Guatemala en octubre de 1998⁴⁶. Al cierre de 1999, la Instancia Coordinadora solicitó que USAID estableciera otro Centro en Santa Cruz del Quiché⁴⁷. En total existen ya quince Centros de Justicia en distintas etapas de desarrollo, en Zacapa, Escuintla, Quetzaltenango, San Benito (Petén), Santa Eulalia (Huehuetenango), Nebaj (El Quiché), Santa Cruz del Quiché, Huehuetenango, Cobán, Villa Nueva, Chimaltenango, San Marcos, Jiutipa, Sololá y Antigua⁴⁸.

En cuanto al proceso, los Centros de Justicia tienen varias características estándar. Hay reuniones periódicas de coordinación con los actores principales del Centro, incluyendo jueces, fiscales, investigadores, policía, facultad de derecho, abogados litigantes, representantes comunitarios y otros. Además, hay programas periódicos de ca-

44 Memorandum de Marisela Velasco de Paniagua, Consultora de USAID, a Alicia Warde, Consultora de USAID, (Marzo 16 de 1998) [de aquí en adelante 16/03/98 Velasco de Paniagua Mem.] (donde se enumeran los participantes de la reunión para crear un Centro en San Benito). La Instancia Coordinadora aprobó los Centros de Justicia de Petén y Escuintla, solicitando la asistencia de USAID en ambas ubicaciones el 26 de febrero de 1998. Ver Carta de William Stacy Rhodes, Director de USAID, al Fiscal General Héctor Hugo Pérez Aguilera, al Presidente de la Corte Alfredo Figueroa y al Ministro del Interior Rodolfo Mendoza (Marzo 16, 1998) [de aquí en adelante 16/03/98 carta de Rhodes] (donde se enfatiza la necesidad de colaboración y cooperación para desarrollar los nuevos Centros de Justicia).

45 Memorandum de George Carner, Director de la Misión USAID/Guatemala, al Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica, Donald Planty (Abril 20, 1999) [de aquí en adelante 20/04/99 Carner Mem.] (donde invita al Embajador a asistir a la apertura del nuevo Centro de Administración de Justicia).

46 "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se establece que el objetivo principal de USAID durante los años de 1994-97, fue la implementación de un nuevo código procesal penal).

47 Carta de Astrid Lemus, USAID Secretaria Ejecutiva, a Brian Treacy, Jefe de Justicia del Contratante de USAID (Noviembre 25, 1999) [de aquí en adelante 25/11/99 Carta de Lemus] (donde se solicita la colaboración de la Instancia para construir un nuevo centro).

48 "Solicitud Sección C", *supra* nota 34 (donde se señala la cooperación entre USAID y MINUGUA para integrar los avances administrativos de los centros existentes a los nuevos). Ver también Checchi & Company Consulting, "Guatemala Justice Program – Fifteenth Quarterly Report", enero a marzo del 2003, pp. 2-3.

pacitación en el Centro de Justicia para asegurar que los esfuerzos se integren sobre la marcha⁴⁹.

III. Estructuras organizacionales y administrativas; sistemas de registro y manejo de casos

USAID proveyó asistencia técnica a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio Público, para modernizar sus estructuras organizacionales y administrativas, con miras al mejoramiento de la administración de casos y manejo de registros. Para ambas instituciones las propuestas incluían la reorganización de la recepción de denuncias, centralización de información y reubicación del espacio físico con equipo de computación⁵⁰. Los resultados fueron disímiles en estas instituciones; mientras que la Corte tuvo gran éxito, el Ministerio Público, después de alguna promesa inicial, se retiró de la modernización organizacional, pero mantuvo otros elementos del modelo del Centro de Justicia, tales como las prácticas del manejo de casos y la capacitación integrada.

A. Dentro del sistema de tribunales

A partir de abril de 1996, el Centro de Justicia de Quetzaltenango inauguró una nueva estructura organizacional en el tribunal, proporcionándole transparencia y eficiencia⁵¹. La nueva estructura contaba con un *registro único* implementado a través de una *secretaría común*⁵². Bajo el sistema previo, los juzgados llevaban los casos individuales en diecisiete libros diferentes o libros mayores. El *registro único* simplificó este proceso reemplazándolos con un libro único⁵³.

⁴⁹ Pearson de González, *supra* nota 37, p. 63 (donde se discute la coordinación de esfuerzos de diferentes actores para fomentar la cohesión y eficiencia). Hasta la fecha, los coordinadores de los Centros han sido guatemaltecos, pagados por USAID. Sin embargo, existe una tendencia a que, con el tiempo, estos individuos sean cambiados a la planilla del gobierno, a modo de que los esfuerzos sean sostenibles.

⁵⁰ *Ibíd.*, pp. 63-64 (donde se detallan los esfuerzos realizados por el Ministerio Público y la Corte para cambiar los sistemas existentes por los del modelo de USAID).

⁵¹ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

⁵² Instrucciones de Timothy Cornish, Jefe de Justicia del Contratante de USAID, a los miembros de la Corte Suprema de Guatemala (Mayo 22, 1998) [de aquí en adelante Instrucciones de Cornish] (donde se presenta un análisis estadístico de los efectos de las nuevas estructuras).

⁵³ *Ibíd.* (donde se enfatiza la eficiencia del nuevo sistema). Con el simple registro único en el lugar, ahora es posible computarizar ese libro. Esto se ha hecho vía el Centro de Recepción, Registro e Información (CRRI).

Al agrupar al personal secretarial bajo el sistema de *secretaría común* se redujo el número de personas, de veinticinco a seis, manejando cada caso⁵⁴. Ahora, el tiempo que lleva la localización de un archivo ha disminuido de una semana a casi inmediatamente⁵⁵.

Sobre la base del éxito experimentado en Quetzaltenango, en mayo de 1998 empezó la planificación del Centro Administrativo de Gestión Penal en la Ciudad de Guatemala⁵⁶. Este Centro, que administra los diez juzgados penales de la Ciudad, no representa un nuevo Centro de Justicia, sino un resultado muy positivo de este modelo⁵⁷. El proceso de planificación abarcó diversas dimensiones⁵⁸. Primero, fue fundamental la formación de un comité de *secretarios* para participar en el proceso de implementación y asegurar que el público visualizara la oficina como un modelo guatemalteco -no de USAID-⁵⁹. Un segundo paso integral en el proceso de planificación fue el trabajo avanzado en el libro de registro automatizado y el programa de control de casos. El proceso piloto se realizó en el Centro de Justicia de Zacapa antes de abrir el Centro Administrativo de Gestión Penal en octubre de 1998⁶⁰. Esta fue la primera oficina en ir más allá de un esfuerzo piloto, en una ciudad capital latinoamericana⁶¹.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11; ver también Steven E. Hendrix, Oficina de los Secretarios-Ciudad de Guatemala (Octubre 1, 1999) (donde se establece que la solicitud de la Corte para brindar asistencia a la Oficina del Secretario, llegó a USAID en septiembre de 1996) (manuscrito no publicado en archivo del autor); Acta de la Sesión Plenaria de la Corte Suprema, Acta 10-98, párrafo 4 (Marzo 11, 1998) (donde se formalizan las solicitudes de la Corte para brindar asistencia). La aprobación del diseño final llegó el 29 de julio de 1998. Ver 31/07/98 Carner Mem., *supra* nota 29. La Oficina del Secretario fue inaugurada el 5 de octubre de 1998. Ver Memorandum de George Carner, Director de la Misión de USAID, a Donald Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala (Octubre 9, 1998).

⁵⁷ Correo electrónico de Timothy Cornish, Consultor del Sector Justicia, a Steven E. Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia (Noviembre 15, 1999) [de aquí en adelante 15/11/99 Correo electrónico de Cornish] (donde se argumenta que los diez juzgados del área de la capital representan resultados positivos de los centros de enfoque).

⁵⁸ 15/05/98 Rupprecht Mem., *supra* nota 16 (donde se señalan los hallazgos del sistema existente, puntualizando los problemas).

⁵⁹ *Ibidem* (donde se describe la conformación de los comités en cada centro, al incluir a la policía, fiscales, defensores públicos y jueces).

⁶⁰ Ver Acta de la Sesión Plenaria de la Corte Suprema, *supra* nota 56, párrafo 4 (Marzo 11, 1998); ver también 15/05/98 Mem. de Rupprecht, *supra* nota 16 (donde se señalan los avances del sistema automatizado de registro sumario de procedimientos y su eventual implementación alrededor del país).

⁶¹ Cable de Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para Guatemala, "Guatemala llega a un acercamiento a la justicia total" (Febre-

La propuesta de este Centro era simple; el elemento de diseño más importante fueron los empleados y el objetivo principal proporcionar un servicio transparente y eficiente al público. USAID no pagó los salarios de los oficiales públicos, ni compró ninguno de los equipos. Más bien, concentró sus recursos en la asistencia técnica para acompañar y guiar un proyecto guatemalteco dirigido hacia un diseño participativo y su subsiguiente implementación. Al hacer esto, el esfuerzo ha asegurado la completa aceptación institucional por parte de la Corte Suprema guatemalteca hacia los oficiales de archivo. Por otro lado, los usuarios del sistema, incluyendo los litigantes, el público y las víctimas, pueden ahora exigir un mejor estándar de calidad, transparencia y eficiencia⁶².

En solo un año, es claro el impacto de los esfuerzos por reducir las posibilidades de corrupción e incrementar la transparencia. Primero, el sistema del juzgado ahora tiene un inventario de sus casos. Previamente, las partes le pagaban a oficiales corruptos para “perder” los expedientes del caso⁶³. Del 1 de octubre de 1996 al 31 de septiembre de 1997, el sistema del tribunal “perdió” 1,061 casos solamente en la Ciudad de Guatemala⁶⁴. Esto representa 1,061 acusados, muchos de los cuales permanecen en la cárcel sin haber tenido la oportunidad de presentar su caso ante el tribunal, en violación a

ro 22, 1999) [de aquí en adelante Cable del Embajador Planty] (donde se indica que USAID ayudó a Guatemala a establecer oficinas de secretarios de tribunales en varios Centros de Justicia, lo cual ha generado una mejora en los servicios) (en archivo del autor). Perú tiene un proyecto piloto pequeño en Lambayeque, y Costa Rica tiene uno similar en Guadalupe. Sin embargo, la Oficina de Secretarios de Tribunales es la primera en funcionar en una ciudad capital latinoamericana. Esto subraya el compromiso de la Corte con el modelo del Centro de Justicia, ya que la Oficina del Secretario está planteada bajo el modelo de los proyectos de Zacapa y Quetzaltenango. En este sentido, el modelo del Centro de Justicia de USAID ha sido institucionalizado. Ver Nota de Steven Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia USAID, a Elizabeth Hogan, Jefe del programa de Democracia de USAID (Nov. 20, 1997) (donde se discute la decisión de la Corte del 17 de noviembre de 1997, a favor de expandir el modelo de los Centros de Justicia a la capital, bajo la forma de una Secretaría de Tribunales).

⁶² Hendrix, *supra* nota 56 (donde se denota la drástica reducción de la corrupción, en un período corto de implementación).

⁶³ *Ibidem* (donde se señalan los impactos positivos del programa implementado para la reducción de la corrupción). Los 1,061 “casos perdidos” en realidad recogen datos de seis de los diez Tribunales de la Ciudad de Guatemala. En cuatro tribunales, el manejo de casos fue tan pobre que resultó imposible establecer estadísticas confiables. La pérdida real podría haber sido el doble del número mencionado.

⁶⁴ *Ibidem* (donde se establece que del 1 de octubre de 1996 al 31 de agosto de 1999, solamente cinco casos han sido perdidos en la Ciudad de Guatemala). Desde entonces, cuatro han sido recobrados.

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 CRR- 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 *Ibídem* (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 *Ibídem* (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).

donde el Ministerio Público ensambló una unidad de recepción de denuncia e investigación para proporcionar un modelo de procesamiento 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 *Ibídem*.

⁷⁷ *Ibídem*.

‘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 *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.* (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 *Ibíd.* (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. *Ibídem*, 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 *Ibídem*, p. 13 (donde se explica la nueva estructura organizacional).

88 *Ibídem*, 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 Ibídem (donde se indican las razones para la excepción del crimen organizado).

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

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

⁹⁸ 15/05/98 Rupprecht 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 Rupprecht 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 que el Ministerio Público, para bien o

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ 15/05/98 Rupprecht 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.

¹¹⁰ Miguel 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	430
No consideradas, registradas o seguidas	35,000	2,917	175
Referidas a una Agencia Fiscal	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 Agencia Fiscal *	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

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

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

¹¹³Cable 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).

¹¹⁸Barrientos, *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 *Ibidem* (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

¹³²Memorandum 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).

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

¹³⁴Memorandum 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).

¹³⁵Cable 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).

¹³⁶Memorandum 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 holandeses)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.

¹⁴³Yrigoyen 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).

¹⁴⁴Yrigoyen 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).

¹⁴⁵Steven 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).

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

¹⁴⁷Steven 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).

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

¹⁴⁹Memorandum 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 apoyó 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).

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

¹⁵¹*Ibidem*.

¹⁵²Memorandum 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

USAID mantuvo un programa bilateral de traductores, el cual además contribuyó al esfuerzo multilingüística de MINUGUA. Como parte de su programa bilateral, USAID proporcionó apoyo técnico y logístico al proyecto de administración de justicia y multilingüismo de MINUGUA en los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán y San Marcos. Específicamente, el programa bilateral de USAID colaboró en el diseño e implementación del currículum del programa de entrenamiento, la selección de los candidatos para intérpretes, asistencia técnica para la implementación y desarrollo de los cursos de entrenamiento y diseño de los materiales de entrenamiento y talleres sobre los temas de justicia y multilingüismo¹⁵³.

En lo que metodología se refiere, MINUGUA creó tres diferentes niveles o perfiles de intérpretes. La capacitación más intensa fue proporcionada a los *intérpretes legales* (o *intérpretes judiciales*) quienes acompañan procedimientos legales realizando interpretación simultánea. La Corte y el Ministerio Público han creado unos cuantos puestos permanentes para este intérprete en particular, asegurando hasta cierto punto la sostenibilidad. El segundo plano es para los *intérpretes institucionales*. Estos tienen otros trabajos dentro de las distintas instituciones del sector justicia, pero son llamados según se

intérpretes fueron capacitados conjuntamente por MINUGUA y USAID) (en los archivos de USAID/Guatemala); Ver también Carta de William Stacey Rhodes, Director de USAID, dirigida a Jean Arnault, Director de MINUGUA (6 de mayo, 1998) (donde se subraya que la cuota final del financiamiento se concretó el 6 de mayo, 1998) (en los archivos de USAID/Guatemala); Campos, Erick, "Suspenden plan indígena", *Prensa Libre*, 24 de agosto, 1998, p. 5 (donde se informa que MINUGUA suspendió unilateralmente la capacitación en agosto del 1998); Carta de Jean Arnault, Director de MINUGUA, dirigida a Rigoberto Queme Chay, Alcalde de Quetzaltenango (24 de agosto, 1998) (donde se explica que la suspensión de actividades de capacitación tenía carácter temporal) (en los archivos de USAID/Guatemala); 09/03/98 Carner Mem., *supra* nota 134 (donde se informa al Embajador respecto a la suspensión de la actividad y que se estaba realizando un diagnóstico interno). Sin embargo, ver Carta de Jean Arnault, Director de MINUGUA, dirigida a George Carner, Director de la Misión USAID (5 de agosto, 1999) (donde se asegura a USAID que MINUGUA ha procedido con la capacitación y no la ha suspendido en ningún momento) (en los archivos de USAID/Guatemala); Carta de Steven E. Hendrix, Coordinador de Justicia con USAID, dirigida a George Carner, Director de la Misión USAID (5 de octubre, 1998) [en adelante, 10/5/98 Hendrix Mem.](donde se indica que al 5 de octubre, 1998, inclusive, MINUGUA seguía informando a USAID que procedía con el proceso de capacitación, asegurando que no había cancelado actividad alguna) (en los archivos de USAID/Guatemala); Carta de George Carner, Director de la Misión USAID, dirigida a Jean Arnault, Director de MINUGUA (16 de marzo, 1999) (donde se da por concluida la donación de USAID para MINUGUA, que había iniciado mediante una carta de mutuo entendimiento) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹⁵³ Steven E. Hendrix, "Justice Sector...", *supra* nota 140 (donde se explican los objetivos del programa y de la estrategia de capacitación a intérpretes de USAID).

presenta la necesidad. El tercer nivel de intérprete es el llamado *intérprete comunitario*¹⁵⁴. Este individuo sirve como un puente entre los grupos locales y los actores oficiales del gobierno¹⁵⁵.

Esta labor representa el esfuerzo de USAID por garantizar el derecho a usar las lenguas mayas y los servicios de traducción en la administración de justicia, como se establece en el Código Procesal Penal, capacitando traductores judiciales y desarrollando un glosario de términos jurídicos en kaqchikel¹⁵⁶. En 1997, USAID visitó los siete departamentos de habla kaqchikel para entrevistar a las autoridades municipales, organizaciones mayas, operadores de la administración de justicia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros, para organizar al *comité directivo*. A partir de estas visitas, generó un perfil del intérprete/traductor, diseñó el sílabo para la formación y capacitación metodológica de los traductores y creó un sistema de selección para los candidatos, después de lo cual realizó una capacitación para facilitadores. Además, facilitó apoyo logístico y materiales para estas actividades, desarrollando un programa de acompañamiento para la educación a distancia y presencial. USAID informó todo lo relativo a las actividades del proyecto en foros, programas de radio y conferencias¹⁵⁷.

Para la implementación del componente de capacitación del programa, USAID desarrolló dos clases de estrategias. La primera estrategia incluía la carrera de traducción e interpretación judicial para la administración de las instituciones de justicia, mientras que la segunda buscaba un traductor comunitario para que satisficiera las demandas de las comunidades e instituciones mayas. Las organizaciones mayas, escuelas públicas e individuos reclutaron solicitantes para ser parte del programa. Los candidatos para el puesto de traductor de la corte debían tener fluidez oral y escrita en el idioma, conocimiento de la cultura maya, experiencia en traducciones del español al kaqchikel, y viceversa, así como estudios universitarios en leyes. Los candidatos para el puesto de traductor comunitario requerían solamente conocimiento verbal de la lengua y noción de comunicación

¹⁵⁴Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

¹⁵⁵“QPR No. 8”, *supra* nota 24, p. 3 (donde se reporta que estos intérpretes son personas de la comunidad indígena, quienes pueden servir como enlaces entre su pueblo y el sector de justicia oficial).

¹⁵⁶Steven E. Hendrix, “Justice Sector...”, *supra* nota 140.

¹⁵⁷*Ibidem*.

escrita, conocimiento de la cultura maya y tercer grado de educación primaria. Para el puesto de traductor institucional, a los candidatos se les requería tener conocimiento verbal del lenguaje, alguna noción de comunicación escrita, conocimiento de la cultura maya, tercer grado de educación primaria y ser empleados de una institución del sector justicia¹⁵⁸.

En términos del proceso, treinta y cinco instituciones participaron en el *comité directivo* para el manejo del programa. Los operadores del sistema de justicia de siete departamentos (Baja Verapaz, Chimaltenango, Escuintla, Guatemala, Sacatepéquez, Sololá y Suchitepéquez) fueron proveídos de entrenamiento básico y sensibilizados en temas de pluriculturalismo y multilingüismo. Los sílabos de capacitación y programas fueron validados e implementados previamente. Además, se compiló un glosario en términos en kaqchikel, tomando en consideración un trabajo previo de la Universidad Rafael Landívar (URL)¹⁵⁹. Desde 1997, la URL ha producido diccionarios legales o glosarios en varios idiomas¹⁶⁰.

El impacto de este esfuerzo fue doble. Primero, a la gente se le concientizó sobre su derecho a un traductor en el proceso penal por medio de información referente a los derechos del ciudadano que fue dada a los operadores del sistema de justicia, autoridades locales, municipalidades y organizaciones mayas. Segundo, los operadores de justicia en la región kaqchikel tienen más información sobre este tema y reconocen la obligación del Estado a proveer servicios de traducción¹⁶¹.

En 1998, USAID otorgó una donación de \$10 millones a la URL. Ese programa, conocido localmente como Edumaya¹⁶², fue diseña-

¹⁵⁸Ibíd.

¹⁵⁹Ibíd (donde se refiere a los resultados del programa de intérpretes del sector justicia).

¹⁶⁰Comentarios de Timothy Cornish, *supra* nota 11.

¹⁶¹Steven E. Hendrix, "Justice Sector...", *supra* nota 140.

¹⁶²EDUMAYA es el proyecto de USAID dirigido a determinar y suplir las necesidades de capacitación del pueblo maya guatemalteco. Para suplir la diferencia entre los mayas y los ladinos, USAID ha colaborado en establecer un programa de becas universitarias para los líderes mayas. 1,070 personas se capacitan en universidades guatemaltecas en áreas esenciales, tales como interpretación jurídica, educación bilingüe, enfermería y administración de empresas. Otro programa ha permitido que 120 de 340 candidatos a ser maestros/as bilingües hayan terminado sus estudios y recibido certificados. Save the Children, un programa de aprendizaje de lectura financiado por USAID, también brinda apoyo a organizaciones privadas locales en regiones remotas de Guatemala. 18,500 adolescentes y adultos participan en el programa literario de USAID.

do en parte para institucionalizar el programa de intérpretes judiciales¹⁶³. Los intérpretes del sector justicia son piezas esenciales para asegurar que los juzgados garanticen el debido proceso a quienes no hablan el español como lengua materna. Por medio de las mejoras en el sector justicia y la inversión en el programa de pluriculturalismo y justicia de MINUGUA, USAID ha respondido a la necesidad urgente de garantizar el debido proceso existente en Guatemala, garantía que se encuentra plasmada en los Acuerdos de Paz y en el Código Procesal Penal. USAID hizo la donación a la URL, entre otras cosas para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de ese esfuerzo. En 1998, la URL inscribió 123 estudiantes en los programas formales de traductor legal¹⁶⁴.

Complementar los Centros de Justicia fue una gran empresa en cuanto a la instalación de un Juez de Paz en cada municipalidad a lo largo de Guatemala¹⁶⁵. A principios de 1988, 118 municipalidades carecían de una presencia formal del sector justicia¹⁶⁶. En abril de 1998, el Informe de la Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia sugirió que se nombraran Jueces de Paz en todas las localidades del país¹⁶⁷. USAID ayudó a la Escuela Judicial a crear y diseñar el curriculum apropiado para los candidatos¹⁶⁸. A lo largo de 1998,

¹⁶³Yrigoyen Fajardo, Raquel Z., "Justicia y Multilingüismo...", *supra* nota 141, p. 57 (donde se explica que el programa ofrece incentivos tales como becas y financiamiento para residencia y alimentos, a modo de incentivar a la gente a que sigan estudios para ser intérpretes jurídicos).

¹⁶⁴10/5/98 Hendrix Mem., *supra* nota 152 (donde se indica el número de intérpretes jurídicos en el programa). El programa de intérpretes jurídicos contempla: Campus central (total de 35 estudiantes; Poqomam, 10; Kaqchikel, 22; Tzutujil, 3); Cobán (total de 35 estudiantes; Kekchi, 22; Pocomchi, 8; Achi, 5); y Quetzaltenango (total de 53 estudiantes; K'iche, 28; Mam, 15; Quanjolal, 10).

¹⁶⁵Organismo Judicial - Comisión de Modernización, Secretaría de Planificación y Desarrollo, "Plan de Instalación de Juzgados de Paz - Corto Plazo 1" (marzo 1998) (donde se hace referencia a que el plan contempla dos fases) (manuscrito no publicado, en los archivos de la USAID/Guatemala). En primer lugar, el plan contempla la creación de 60 juzgados de paz, ubicados en cada municipio de la República. En la segunda fase, el plan consiste en la instalación de juzgados de paz en los restantes 52 municipios.

¹⁶⁶Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (donde se detalla el estado de la mayoría de los municipios que no contaba con un juzgado de paz).

¹⁶⁷09/18/98 Carner Mem., *supra* nota 29 (donde se hace referencia a las negociaciones para que cada municipio cuente con un juzgado de paz).

¹⁶⁸*Ibidem* (donde se hace referencia a los esfuerzos de USAID por capacitar a jueces de paz, para los pueblos que no contaban con el suyo). Los Centros cuentan con un componente de extensión y relaciones públicas con las organizaciones no gubernamentales, el Colegio de Abogados y la comunidad misma. Consultoría DPK, "Quarterly Progress Report No. 7", CREA/USAID, Guatemala, julio a septiembre de 1996, p. 15-16 [de aquí en adelante referido como "QPR No. 7"]

USAID entrenó a 120 candidatos y llenó sesenta puestos, principalmente en áreas rurales, indígenas¹⁶⁹. Además, proporcionó apoyo a la Corte en la selección de los candidatos apropiados¹⁷⁰. Durante 1999, las localidades restantes recibieron Jueces de Paz¹⁷¹, también entrenados por USAID en la Escuela Judicial¹⁷². El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colaboró en el esfuerzo pagando una bonificación a los candidatos que asistían a clases; España les pagó un honorario¹⁷³.

VII. Resolución alternativa de conflictos y criterio de oportunidad: el sub-componente de mediación del modelo del Centro de Justicia

La Comisión de Fortalecimiento a la Justicia hace un llamado para que se dé un incremento en el uso de la mediación como un me-

(donde se detallan las actividades -conferencias locales, programas de radio y publicaciones- de CREA/USAID dirigidas a la comunidad y al público en general, a modo de informarles sobre el sistema de justicia penal. En este mismo documento se afirma que USAID apoyó la impresión de panfletos para ayudar a las víctimas a utilizar el sistema de justicia penal). Los Centros también comenzaron una serie de “seminarios permanentes” sobre temas legales, como un instrumento para uniformar las nociones sobre reforma judicial de toda la comunidad jurídica. Consultoría DPK, “Quarterly Progress Report No. 5”, CREA/USAID, Guatemala, enero a marzo del 1996, p. 6 [de aquí en adelante referido como “QPR No. 5”] (donde se reporta la importancia de los seminarios para informar al público sobre el sistema jurídico penal).

¹⁶⁹ *Ibidem* (donde se hace referencia al progreso de USAID en cuanto a la implementación de sus nuevos programas); Ver también Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (donde se subrayan los esfuerzos de USAID por asegurar que todas las comunidades tuvieron un Juzgado de Paz).

¹⁷⁰ Memo. de Butler 28/05/99, *supra* nota 67 (donde se subraya que USAID apoyó los esfuerzos de la Corte en su selección de candidatos a juez de paz).

¹⁷¹ Memorandum de Carolina de Argueta sobre los Archivos de la Reunión de la Comunidad Internacional del Sector Justicia en Guatemala con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (9 de marzo, 1999) (donde se hace referencia a los nuevos Juzgados de Paz, prediciendo su papel en las comunidades) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹⁷² 09/18/98 Carner Mem., *supra* nota 29 (donde se hace referencia a que USAID estaba por concluir la capacitación del último grupo de candidatos a juez de paz); Ver también 05/28/99 Butler Mem., *supra* nota 67 (con detalles respecto al papel de USAID en la capacitación del último grupo).

¹⁷³ Memo. de Butler 28/05/99, *supra* nota 67 (donde se hace referencia a que la estrecha colaboración entre USAID y la Cooperación Española contribuyó al éxito del programa).

dio para avanzar en el acceso a la justicia¹⁷⁴. El esfuerzo de mediación de USAID permite a los ciudadanos obtener justicia más equitativa y accesible, manteniendo a la vez el respeto por el liderazgo local y el derecho consuetudinario¹⁷⁵. Este programa subraya los mecanismos institucionales que los ciudadanos pueden usar para resolver conflictos¹⁷⁶. Los oficiales pueden utilizar estas prácticas para incorporar aspectos del derecho consuetudinario dentro de la administración local de justicia y la resolución de conflictos¹⁷⁷.

El Acuerdo de Paz sobre derechos indígenas obliga al gobierno de Guatemala a cultivar mecanismos legales que refuercen la aplicación del derecho maya o consuetudinario, practicado en las comunidades indígenas¹⁷⁸. El Acuerdo requiere el reconocimiento de las autoridades locales tradicionales, en tanto las políticas de éstas no contradigan los derechos humanos nacionales o internacionales¹⁷⁹. Los programas de USAID facilitan la comprensión y reconocimiento del sistema legal estatal y el derecho consuetudinario por medio de una mejor comunicación y el fortalecimiento de la colaboración¹⁸⁰. Adicionalmente, se fortalece a las instituciones públicas, tales como la Corte Suprema de Guatemala y el Ministerio Público, las cuales participan en los programas de reforma de la administración de justicia en el ámbito local¹⁸¹.

Por otra parte, a USAID le interesan las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de Justicia¹⁸². La Comisión recomien-

¹⁷⁴ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61 (donde se subraya que el programa de mediación mejoró el acceso a la justicia de la ciudadanía, al mismo tiempo que descongestionaba los tribunales).

¹⁷⁵ Cable de la Embajada Guatemalteca al Secretario de Estado de los Estados Unidos, referente a la actividad de USAID a favor de la resolución alternativa de conflictos (7 de julio, 1998) [de aquí en adelante, Cable de Resolución de Conflictos] (donde se hace referencia a cómo USAID le ha facilitado a los ciudadanos más vías de acceso a la justicia, a la vez que reconoce la importancia de los valores locales) (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹⁷⁶ *Ibídem* (donde se indica cómo el nuevo programa de mediación mejora las capacidades de los ciudadanos para resolver conflictos de manera independiente).

¹⁷⁷ *Ibídem* (donde se detalla la naturaleza del programa de mediación, así como su éxito en extender el alcance de los funcionarios del sector de justicia hacia los pueblos de Guatemala).

¹⁷⁸ *Ibídem*.

¹⁷⁹ *Ibídem*.

¹⁸⁰ Cable de Resolución de Conflictos, *supra* nota 175.

¹⁸¹ *Ibídem*.

¹⁸² *Ibídem*.

da un mayor acceso a los servicios, el desarrollo y reconocimiento de métodos alternativos de resolución de conflictos (MARC), así como el desarrollo de mecanismos legales para un mayor reconocimiento del derecho consuetudinario indígena¹⁸³.

El programa de mediación avanza hacia el acceso a la justicia y descongestiona los tribunales¹⁸⁴. Provee justicia descentralizada en el ámbito comunitario, empoderando a los individuos y a las organizaciones civiles para que resuelvan sus propias disputas¹⁸⁵. Además, alivia la congestión de casos a nivel comunitario¹⁸⁶. Asimismo, la mediación propicia los métodos tradicionales de resolución de conflictos, lo que ahorra a las personas usuarias tiempo y dinero, permitiéndoles a la vez acceder a la justicia en su propia comunidad e idioma¹⁸⁷.

En 1998 y 1999, USAID cooperó en la apertura de nueve nuevos centros de mediación¹⁸⁸: dos en Sololá, dos en Zacapa y cinco en el Departamento de Quetzaltenango¹⁸⁹. El modelo de mediación tiene dos componentes fundamentales: primero, una serie de técnicas de resolución de conflictos que consideran aspectos culturales e institucionales y, el segundo, un énfasis en la cooperación entre los oficiales del sector justicia y los líderes locales para la utilización de estas técnicas¹⁹⁰.

La ubicación y el entorno cultural no parecen ser determinantes: el modelo es adaptable¹⁹¹. USAID apoyó nuevos Centros de Mediación en 1998 y 1999, tales como un edificio municipal, una universidad, un área rural indígena, un área rural indígena con práctica de derecho indígena y un área rural mestiza¹⁹². Incorporó cada uno de los nueve Centros en una institución gubernamental existente o en

¹⁸³ USAID Justice Program, "Strengthening Non-formal Channels of Administration of Justice", CREA/USAID, Guatemala, 30 de agosto de 1999, pp. 1-2 (en los archivos de USAID/Guatemala).

¹⁸⁴ *Ibídem*, p. 13.

¹⁸⁵ *Ibídem*.

¹⁸⁶ *Ibídem*.

¹⁸⁷ *Ibídem*.

¹⁸⁸ *Ibídem*, p. 2

¹⁸⁹ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61.

¹⁹⁰ USAID Justice Program, "Strengthening Non-formal Channels...", *supra* nota 183, p. 2.

¹⁹¹ *Ibídem*.

¹⁹² *Ibídem*, p. 13.

una organización local, a modo de garantizar su sostenibilidad¹⁹³. En el programa, USAID entrenó 480 mediadores guatemaltecos, 153 de los cuales se convirtieron en mediadores activos en los nueve Centros de Mediación¹⁹⁴. Durante el primer año, de mayo 1998 a mayo de 1999, 733 casos fueron procesados en los distintos Centros de Mediación¹⁹⁵. Los Centros de Mediación resolvieron el setenta y cuatro por ciento de todos los casos, las partes renunciaron o abandonaron en el ocho por ciento y quedaron sin resolver tan solo el catorce por ciento de los casos¹⁹⁶. Estos últimos incluyen asuntos criminales, civiles, de familia y laborales¹⁹⁷. Si los participantes así lo eligen, pueden hacer que el tribunal local valide la mediación para proveerla de respaldo legal¹⁹⁸.

En cada caso, fueron líderes locales quienes establecieron los centros y ahora los mantienen¹⁹⁹. En Quetzaltenango, los Centros de Mediación resultan un mecanismo importante para el acceso a la justicia, de manera que complementan el derecho consuetudinario y los valores culturales. Cada Centro proporciona acceso a la justicia gratuito para los no privilegiados, incluyendo, mujeres, niños e indígenas²⁰⁰. Los socios locales avanzaron a pasos agigantados al enseñarle a las comunidades cómo resolver conflictos pacíficamente por medio de la mediación²⁰¹. Éstos capacitaron a los ciudadanos sobre

¹⁹³ *Ibídem*, p. 2.

¹⁹⁴ *Ibídem*.

¹⁹⁵ *Ibídem*, pp. 2, 11.

¹⁹⁶ *Ibídem*, p. 11. Ningún caso fue abandonado en Quetzaltenango -solo en Zacapa, donde se argumentó que existían diferencias culturales en la manera de resolver los conflictos y que, por lo tanto, éstas sesgaban los datos. El Centro de Zacapa experimentó mayor dificultad en resolver los casos, contando tan solo con un 48% de casos resueltos, hecho que bajó el promedio general del programa.

¹⁹⁷ *Ibídem*, pp.11-12.

¹⁹⁸ USAID Justice Program, "Strengthening Non-formal Channels...", *supra* nota 183. La comunidad ladina muestra mayor interés en la validación de sus resoluciones o una especie de inscripción de resultado ("homologación") por parte de los tribunales. En los casos en que no se cumplió con lo acordado, una homologación es importante a modo de forzar el cumplimiento en la corte. En los grupos étnicos, esto tiene menor importancia, pues se considera que la palabra en sí es sacrosanta.

¹⁹⁹ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61.

²⁰⁰ *Ibídem*.

²⁰¹ Cable de Resolución de Conflictos, *supra* nota 175.

temas básicos legales para que supieran cómo resolver los casos más difíciles por medio del sistema de justicia²⁰². Los socios locales ya han establecido dos Centros de Mediación en Zacapa, mientras que las comunidades en Quetzaltenango eligieron dedicarse en primer lugar a la capacitación por medio de talleres y otros programas²⁰³. El trabajo con socios permite a las comunidades decidir si quieren establecer un Centro de Mediación o simplemente capacitar a los líderes comunitarios y oficiales locales en técnicas de mediación. Este enfoque geográfico da como resultado el desarrollo de dos métodos diferentes para enseñar técnicas de resolución de conflictos. Por ejemplo, mientras que las regiones del Este de Guatemala son principalmente no indígenas y tienen experiencia mínima en mediación, la población en el Noroeste de Guatemala es en su mayoría indígena y posee alguna experiencia en la resolución de conflictos debido a su práctica local en el derecho consuetudinario²⁰⁴.

Las comunidades están usando varias herramientas esenciales para desarrollar su habilidad en la utilización de las técnicas de mediación. Estos esfuerzos han dado como resultado el establecimiento de dos Centros de Mediación en Zacapa; los oficiales desarrollaron algunos otros en Quetzaltenango en julio de 1998. Líderes locales, jueces y fiscales han intentado incrementar la cooperación por medio de la capacitación conjunta, sesiones de discusión, intercambio de información y otras actividades²⁰⁵. Es interesante notar que, mientras que los hombres tienden a utilizar el servicio más a menudo, las mujeres se benefician del mismo con mayor frecuencia. Aunque las mujeres solicitaron 59% de las mediaciones, los hombres fueron llamados a mediación en el 55% de los casos. El 42% de los casos trata de un conflicto entre hombres; un 28% trata de conflictos llevados por mujeres en contra de hombres²⁰⁶. Si la mediación funciona como una solución a largo plazo depende en buena medida de si las partes cumplen con honor los acuerdos. En Zacapa, 73% de los acuerdos mediados fueron totalmente cumplidos antes de cumplirse el mes del acuerdo, mientras otro 22% fue cumplido por lo menos en forma parcial. Solamente en un cinco por ciento de los casos las partes no cum-

202 *Ibíd.*

203 *Ibíd.*

204 *Ibíd.*

205 *Ibíd.*

206 USAID Justice Program, "Strengthening Non-formal Channels...", *supra* nota 183, p. 12.

plieron completamente su acuerdo²⁰⁷. El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), MINUGUA, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el PNUD han colaborado con USAID para asegurar que la nueva visión guatemalteca de la reforma del sector justicia sobreviva. Estas instituciones han desarrollado numerosos estudios y actividades relacionadas, particularmente en temas de MARC. Adicionalmente, USAID está colaborando con la Corte Suprema de Guatemala para implementar su experiencia con MARC comunitario en ciertas regiones de Guatemala²⁰⁸. La Corte Suprema de Guatemala implementó un programa paralelo en agosto de 1998 para crear centros de mediación y conciliación anexas a la corte en áreas urbanas, a lo largo de Guatemala²⁰⁹.

El uso de la mediación por parte de ladinos²¹⁰ parece diferir del uso de la población indígena. Las comunidades ladinas prefieren tener sus resoluciones registradas (*homologadas*) pues las decisiones tomadas en ese contexto tienen apoyo judicial en caso del incumplimiento²¹¹. En las comunidades indígenas, en donde la palabra de uno es sacrosanta, la práctica de registrar un acuerdo en un juzgado es mucho menos común²¹².

Los procedimientos con base en la oportunidad son poco utilizados, aún cuando resulten apropiados. Es más, es necesario que el sistema de justicia resuelva casos criminales sin juicio, cuando es apropiado. La receptividad a la capacitación de USAID en esta área ha alta, cuando las contrapartes tienen la oportunidad de examinar y entender lo que se les propone. La Escuela Judicial, con el apoyo de USAID, organizó seminarios para actualizar a los jueces en el desarrollo de temas sobre el criterio de oportunidad²¹³.

²⁰⁷ *Ibídem*.

²⁰⁸ Cable de Resolución de Conflictos, *supra* nota 175.

²⁰⁹ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61.

²¹⁰ Ladino en este contexto se refiere a personas de origen no indígena.

²¹¹ USAID Justice Program, "Strengthening Non-formal Channels...", *supra* nota 183.

²¹² *Ibídem*. En las zonas Mam, las personas piden registro en poco menos de la mitad de los casos. Ver Memorandum de Steven E. Hendrix, "Mediation - Differences in Practices Between the Ladino and Indigenous" (2 de diciembre, 1999) (en los archivos de USAID/Guatemala). En zonas K'iche, nadie ha solicitado la inscripción de un caso.

²¹³ "QPR No. 3", *supra* nota 116, pp. 7, 12-13.

VIII. Modelos múltiples y coordinación entre donantes

Desde el inicio de los Centros de Justicia, el objetivo de USAID ha sido asegurar que los donantes trabajen conjuntamente. Por ejemplo, en 1995, USAID buscó a MINUGUA y al PNUD para coordinar actividades conjuntas y maximizar el impacto del proyecto²¹⁴. El 27 de agosto de 1997, el Embajador Planty dirigió una reunión con el Ministro del Interior de Guatemala Rodolfo Mendoza, el Fiscal General Héctor Hugo Pérez Aguilera y los Magistrados de la Corte Suprema Humberto Grazioso y Julio Ernesto Morales en Quetzaltenango²¹⁵. Durante la reunión, los líderes de estas tres instituciones -policía, fiscalía y corte- prometieron su apoyo para el modelo del Centro de Justicia²¹⁶. Además, en 1996 el Presidente Álvaro Arzú visitó el Centro de Quetzaltenango²¹⁷.

Al mismo tiempo, el Ministro del Interior comprometió su apoyo al modelo del Centro de Justicia, haciendo la solicitud de que la Instancia Coordinadora cumpliera con la designación de todos los centros futuros, una oferta que el Embajador de los Estados Unidos, Planty, aceptó inmediatamente. Planty acordó que USAID apoyaría en la implementación del modelo en Escuintla, localidad seleccionada por el Ministro Mendoza. Desde entonces, la Instancia Coordinadora solicitó a USAID que ampliara y copiara el modelo del Centro de Justicia en Escuintla, Nebaj, San Benito (Petén) y en los juzgados penales en Ciudad de Guatemala²¹⁸.

USAID ha recibido apoyo para el modelo del Centro de Justicia desde otras áreas del gobierno. En 1997, la Corte Suprema de Guatemala y el Ministerio Público aprobaron el *Plan de trabajo* de USAID, el cual se aplicaba al modelo del Centro de Justicia. El 1 de junio de 1998, el Presidente de la Corte de Guatemala, Figueroa, y el Fiscal General González Rodas organizaron una ceremonia oficial para firmar la aprobación del Plan de Trabajo de 1998. El 12 de junio de 1998, la Instancia Coordinadora aprobó todos los formatos de

²¹⁴Memorandum de William Stacy Rhodes, Director de USAID, dirigida a Marilyn McAfee, Embajadora de los Estados Unidos para Guatemala (7 de noviembre, 1995) (en los archivos de USAID/Guatemala).

²¹⁵ 18/09/98 Borns & Hendrix Mem, *supra* nota 20.

²¹⁶ Cable del Embajador Planty, *supra* nota 61.

²¹⁷“Informe final DPK”, *supra* nota 15, p. 9; Ver también “QPR No. 7”, *supra* nota 168, p. 17.

²¹⁸ 18/09/98 Borns & Hendrix Mem, *supra* nota 20.

trabajo de los Centros de Justicia para su uso a nivel nacional. El 17 de junio de 1998, el Ministerio Público solicitó que USAID capacitara a todos los *fiscales distritales* en el modelo del Centro de Justicia. La Corte Suprema de Guatemala otorgó su aprobación final para reorganizar los juzgados penales en la Ciudad de Guatemala el 29 de julio de 1998²¹⁹.

USAID organizó una serie de reuniones para apoyar el modelo del Centro de Justicia y otras actividades. La primera serie de reuniones estuvo dirigida a grupos mixtos de actores del sector justicia y sus contrapartes principales²²⁰. USAID se reunió en privado con el Ministerio Público de Guatemala, la Corte Suprema y el Secretario de Planificación (SEGEPLAN), nuevamente con el fin de consolidar los planes para las actividades futuras y la aplicación del modelo del Centro de Justicia. Al mismo tiempo, USAID estableció una serie de reuniones con los principales donantes en el área, incluyendo MINUGUA, el BID, el BM, el PNUD, la Unión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE), *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (la Agencia de Asistencia Técnica Alemana, a menudo referida simplemente como GTZ), la Cooperación Española y otras. Además, USAID tuvo pláticas con NAS, el Programa de Entrenamiento y Asistencia Internacional de Investigación Criminal (ICITAP) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y el representante de la Embajada de los Estados Unidos para las actividades de derechos humanos²²¹.

Al concluir esta serie de reuniones, USAID organizó mesas de discusión para consolidar las actividades propuestas y el modelo del Centro de Justicia. El 15 de abril de 1998, los representantes de USAID visitaron UPAVIM, donde se les presentó la estrategia de re-

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ *Ibidem*. USAID sostuvo una sesión de trabajo con la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia el día 29 de enero del 1998. Asimismo, USAID solicitó reuniones con canales no formales de acceso a la justicia, incluyendo a María Eugenia Morales de Sierra (Directora de la Escuela Judicial), Nery Guzmán (Planificación, MP), Edgar Lemus (Área Penal, USAC), Cipriano Soto (Bufete Popular, USAC), Ernesto Burgos (Sub-Director, Ministerio Público y su Unidad de Capacitación - UNICAP), Alfonso Novales (Presidente, Colegio de Abogados), Xiomara Gómez (Unidad Académica del Colegio de Abogados), Roberto Morales (Planificación, Corte Suprema).

²²¹ *Ibidem*.

forma. Al día siguiente, éstos se reunieron con representantes del Ministerio Público de Guatemala, Corte Suprema, Escuela Judicial, SEGEPLAN, Colegio de Abogados, Facultad de Derecho USAC y el Ministro del Interior. En ese mes, también se reunieron con grupos indígenas y líderes en Quetzaltenango. Finalmente, USAID organizó una reunión con los principales donantes del sector justicia, a modo de discutir el modelo de Centro de Justicia y las futuras actividades de USAID. Entre los que asistieron estaban el PNUD, España, MINUGUA, Holanda, el Banco Mundial, Suecia y GTZ. La Unión Europea y el BID fueron invitados y confirmaron su asistencia pero no se presentaron. Para obtener apoyo popular al modelo del Centro de Justicia, USAID realizó reuniones adicionales en 1998 en Zacapa y la Ciudad de Guatemala²²².

El Acuerdo Objetivo para la Estrategia de Paz de USAID con el gobierno de Guatemala en 1997, la comprometía a apoyar al Centro de Justicia de Nebaj junto con MINUGUA. A pesar de esto, MINUGUA procedió con un modelo nuevo de manera independiente. Abrió un Centro de Administración de Justicia (CAJ) en Nebaj, en abril de 1997, con el propósito de extender la justicia a un lugar en donde no había presencia del sistema legal formal²²³. El modelo de CAJ de MINUGUA es distinto del modelo del Centro de Justicia, en el sentido de que éste extiende el sistema de justicia presente en su estado defectuoso a una nueva localidad, mientras que el modelo del Centro de Justicia busca mejorarlo²²⁴. El modelo del CAJ intenta realzar el acceso a la justicia por medio del enfoque en la gente indígena y sus particulares problemas de acceso, incluyendo las barreras lingüísticas. La meta es descentralizar e integrar los servicios del sector justicia en una forma eficiente y a bajo costo. La resolución alternativa de conflictos es también clave para el éxito del modelo del CAJ²²⁵.

Desafortunadamente, desde un inicio, MINUGUA limitó el papel de USAID en la implementación del modelo del Centro de Justicia en Nebaj²²⁶.

²²²Ibídem.

²²³Ibídem.

²²⁴Barrientos Pellecer, César, "Centros de Enfoque...", *supra* nota 36, p. 5.

²²⁵Ibídem, pp. 14-17.

²²⁶Memorandum de Tim Cornish, Director de USAID, dirigido a Beth Hogan y Sharon Van Pelt, oficiales de USAID (3 de enero, 1997) (en los archivos de

Primero, no invitó a USAID a participar²²⁷. Luego intentó limitar su participación a temas puramente administrativos²²⁸, sin acceso a temas técnicos o legales determinantes²²⁹. Aún después de que la administración de MINUGUA acordó permitir el involucramiento de USAID, falló en que no informó al personal de campo sobre este acuerdo y, consecuentemente, éste se rehusó a colaborar con USAID²³⁰. MINUGUA ignoró los avances administrativos innovadores que USAID podía diseñar²³¹, además de no fomentar otro tipo de colaboración interinstitucional²³², más allá de la construcción de dos edificios. Adicionalmente, MINUGUA excluyó a la sociedad civil del desarrollo del Centro de Nebaj. Los esfuerzos de planificación de MINUGUA a lo largo de 1999 continuaron excluyendo a USAID²³³.

En un esfuerzo por eliminar los múltiples modelos de los Centros de Justicia y rescatar el Centro de Nebaj, en febrero de 1998, la Instancia Coordinadora solicitó la ayuda de USAID para introducir los avances del Centro de Justicia de USAID²³⁴. El Director de la misión, William Stacy Rodees, y Jesús Rodes, el jefe de la Oficina de Fortalecimiento Institucional para MINUGUA, firmaron una carta indicando la intención de apoyo de USAID al CAJ de Nebaj. Desde abril de 1998, USAID ha llevado a cabo una serie de programas en Nebaj y empezó a introducir las innovaciones implementadas en otros Centros de Justicia²³⁵. En julio de 1998, USAID reiteró su de-

USAID/Guatemala) [en adelante 01/03/97 Cornish Mem.]; Ver también Fax de Alejandro Álvarez, Consultor de MINUGUA, dirigida a Timothy Cornish, Consultor de USAID, p. 3 (20 de diciembre, 1996) (en los archivos de USAID/Guatemala) [en adelante 12/20/96 Álvarez Fax].

²²⁷ 15/05/98 Rupprecht Mem., *supra* nota 16.

²²⁸ Álvarez Fax, *supra* nota 242, p. 3; Ver también 01/03/97 Cornish Mem., *supra* nota 242. Ver, en general, 19/08/99 Williams Mem., *supra* nota 29, pp. 7-8.

²²⁹ Álvarez Fax, *supra* nota 242; Ver también Carta de Timothy Cornish, Consultor de USAID, dirigida a Alejandro Álvarez, Consultor de MINUGUA (3 de enero, 1997) (en los archivos de USAID/Guatemala); 01/03/97 Cornish Mem., *supra* nota 242.

²³⁰ Carta de Walter Hernández, Consultor de USAID, dirigida a Steven E. Hendrix, Coordinador de Justicia de USAID (2 de septiembre, 1998) (en los archivos de USAID/Guatemala).

²³¹ 15/05/98 Rupprecht Mem., *supra* nota 16.

²³² 19/08/99 Williams Mem., *supra* nota 29, pp. 2, 8.

²³³ *Ibidem*, pp. 8-10.

²³⁴ 18/09/98 Borns & Hendrix Mem, *supra* nota 20; Ver también Barrientos Pellecer, César, "Centros de Enfoque...", *supra* nota 36, pp. 5-6.

²³⁵ 18/09/98 Borns & Hendrix Mem, *supra* nota 20. Ver, en general, Barrientos Pellecer, César, "Centros de Enfoque...", *supra* nota 36, pp. 5-6.

seo de aunar todos los esfuerzos y asegurar que cualquier nuevo Centro aprovechara completamente las experiencias obtenidas en los Centros de Justicia de USAID²³⁶. Consecuentemente, las diferencias que pudieron existir en una época entre el trabajo de MINUGUA en Nebaj y los esfuerzos de USAID en otros lugares se han disipado²³⁷.

La Instancia Coordinadora esperaba que USAID estuviera presente en futuros Centros al finalizar 1998²³⁸. A fines de marzo de 1999, MINUGUA le informó a USAID que tenía planes de abrir un nuevo CAJ el siguiente mes en Santa Eulalia, Huehuetenango. En abril de 1999, la entonces Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora, Magistrada Astrid Lemus, le pidió a USAID que participara en el CAJ de Santa Eulalia, proporcionando asistencia técnica y planificación operativa en el nuevo Centro²³⁹. Posteriormente, MINUGUA facilitó su plan a USAID²⁴⁰. Esta asesoría reconoció que la experiencia de Nebaj tuvo “dificultades”²⁴¹. USAID intentó llegar a un acuerdo con MINUGUA para que hubiera un solo modelo de Centro de Justicia y evitar los errores de Nebaj. Sin embargo, el plan de MINUGUA en Santa Eulalia ignoró los avances técnicos y administrativos de los Centros de Justicia de USAID, dejando las decisiones esenciales en manos de MINUGUA²⁴².

En octubre de 1999, USAID le proporcionó al BID extensa información para el diseño de un proyecto dirigido al sector justicia, incluyendo información sobre los Centros de Justicia de USAID²⁴³.

²³⁶15/05/98 Rupprecht Mem., *supra* nota 16, p. 2.

²³⁷18/09/98 Borns & Hendrix Mem, *supra* nota 20, p. 3.

²³⁸Barrientos Pellecer, César, “Centros de Enfoque...”, *supra* nota 36, p. 6.

²³⁹Memorandum de Letitia Kelly Butler, Directora en funciones de la USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (16 de abril, 1999) (en los archivos de USAID/Guatemala); ver también Carta de Jeff Borns, oficial de USAID, dirigida a John Wiater, oficial de MINUGUA (27 de abril, 1999) (en los archivos de USAID/Guatemala) [de aquí en adelante referido como 04/27/99 Borns Carta].

²⁴⁰04/27/99 Borns Carta, *supra* nota 239.

²⁴¹Correo electrónico de Steven E. Hendrix, Coordinador del Programa de Justicia USAID, dirigido a Jeff Borns, oficial de USAID (21 de abril, 1999) (en los archivos de USAID/Guatemala).

²⁴²Memorandum de George Carner, Director de la Misión USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (7 de mayo, 1999) (en los archivos de USAID/Guatemala).

²⁴³Carta de William Stacy Rhodes, Director de USAID, dirigida a Waleska Pastor, representante del BID (8 de octubre, 1997) (en los archivos de USAID/Guatemala).

Posteriormente, el 8 de junio de 1998, oficiales del BID fueron recibidos en el Centro de Justicia de Zacapa, donde se les ofreció un examen minucioso de las acciones y logros de USAID en el sector²⁴⁴. Cuando la documentación del préstamo del BID fue revelada, mostraba una versión modificada del CAJ²⁴⁵. De manera similar, el programa del Banco Mundial no mencionó a los Centros de Justicia en sus informes, aunque se proponían otras figuras, como *Centros regionales* (regional centers) y *Departamentos judiciales complejos* (complex judicial departments)²⁴⁶.

Existen otras organizaciones que parecen estar detrás del modelo del Centro de Justicia de USAID. Sin embargo, todavía no existe un glosario de trabajo para referirse a los Centros de Justicia. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, Ángel Alfredo Figueroa, por ejemplo, usó el término *Centros de enfoque* (focus centers), cuando se refería a los esfuerzos de USAID, *Centros de administración de justicia* (justice administration centers), cuando hizo referencia a un nuevo tipo de edificio, así como a un incremento del personal; y *Palacios de justicia* (justice headquarters), cuando hacía referencia a una nueva infraestructura física para ubicar conjuntamente a los actores del sector justicia²⁴⁷.

Para extender el modelo del Centro de Justicia, USAID ha seguido el liderazgo de la Instancia Coordinadora, la cual tiene la última palabra en la selección de futuros sitios. En el pasado, la Instancia Coordinadora ha usado como criterio la infraestructura para albergar a la nueva Policía Nacional Civil, sitios en donde las comunidades mismas han solicitado el servicio, áreas de particular ineficiencia del sector justicia y otros factores. USAID puede hacer el intento de optimizar el impacto y recursos creando nuevos Centros de Justicia en áreas en donde otros esfuerzos de USAID están en marcha. En este sentido, participa en el proceso de selección. Con toda probabilidad, tomará en consideración todos los distintos factores (presupuestos,

²⁴⁴Memorandum de Letitia Kelly Butler, Directora en funciones de la USAID, dirigido a Donald J. Planty, Embajador de los Estados Unidos para Guatemala (16 de junio, 1998).

²⁴⁵Inter-American Development Bank, "Guatemala: Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia", abril de 1999, pp. 8-18 (manuscrito no publicado, en los archivos de la USAID/Guatemala).

²⁴⁶World Bank, "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US \$ 33 million to the Republic of Guatemala for a Judicial Reform Project", 28 de septiembre de 1998, p. 6.

²⁴⁷18/09/98 Borns & Hendrix Mem, *supra* nota 20.

gestión y capacidad absorbida) cuando se proponga el número, lugar e inicio de los nuevos Centros de Justicia. Similarmente, USAID tomará en consideración otras actividades de los donantes, tales como la oferta del BID para financiar infraestructura para ocho Centros de Administración de Justicia²⁴⁸.

En el año 2000 cada Centro de Justicia recibió cursos fundamentales en áreas clave, tales como teoría del delito, investigación criminal, procedimiento penal -incluyendo garantías constitucionales, resolución de conflictos y evidencia- MARC, pluralismo legal, defensa en juicio y escritura legal. Estos cursos fueron del interés de representantes de los juzgados de Guatemala, Ministerio Público, Defensa Pública, litigantes privados y de la Oficina de Derechos Humanos del Ombudsman. Posteriormente, las unidades de entrenamiento gubernamental oficial adscritas a los juzgados, Ministerio Público y el Servicio del Defensor Público ofrecerán cada uno de estos cursos²⁴⁹.

Conclusión

Después de la terrible historia de genocidio y abuso a los derechos humanos en Guatemala, es claro que la situación no cambiará de la noche a la mañana, ya que Guatemala todavía está lejos de ser una sociedad tolerante que respete los derechos humanos. Lamentablemente, cierto tipo de justicia y estado de derecho existió durante años en Guatemala, los cuales propiciaron la persecución y asesinato de los sospechosos. El sistema era eficiente y daba la ilusión de seguridad. No había necesidad de invertir en el desarrollo institucional de los juzgados, fiscales, defensores públicos o siquiera en la sociedad civil: los militares podían hacerlo todo. En un mundo moderno, de mercados y valores globales, esta situación no es deseable. Guatemala ahora se enfrenta a la construcción de nuevas instituciones de justicia, desde sus cimientos. Aún peor, dado que Guatemala nunca tuvo una tradición de estado de derecho, no existe experiencia en el diseño y la creación de instituciones positivas. La reforma de justicia en Guatemala se llevará varias generaciones y supone un

²⁴⁸USAID Justice Program, "Request for Proposal No. 520-98-P-020", Guatemala, 30 de septiembre de 1998, secs. C-D(III).

²⁴⁹Williams, Mark, "Cursos de Capacitación", Guatemala, noviembre de 1999.

proceso de aprendizaje gradual que requiere una estrategia progresiva. Los Centros de Justicia son una parte esencial de este proceso.

La conclusión inevitable de la experiencia del Centro de Justicia es que los guatemaltecos por sí mismos elaboraron un plan ingenioso, implementando un sistema de reforma que responde a *sus* necesidades y resuelve *sus* problemas. No obstante, la asistencia técnica conjunta por parte de donantes extranjeros, combinada con el liderazgo guatemalteco fueron elementales en el proceso de realizar cambios fundamentales en ambos: el sistema de justicia y las áreas de implementación de los Centros de Justicia.

El modelo del Centro de Justicia se está volviendo popular y debe extenderse. La Instancia Coordinadora busca ahora expandir el modelo a cada una de las capitales departamentales del país para proporcionar cobertura nacional²⁵⁰. Como un resultado de esta iniciativa de liderazgo guatemalteco en donde funcionan hoy los Centros de Justicia, las mujeres, los pobres e indígenas tienen mayor acceso a un sistema de justicia mejorado, más transparente y más eficiente. Se han reducido la corrupción y la impunidad. El servicio a la comunidad ha incrementado y la fe en el sistema está creciendo. El debido proceso ha aumentado, con las correspondientes mejoras en temas de derechos humanos. En tanto los Centros de Justicia continúen con el ritmo hacia la descentralización, podemos esperar que estos cambios positivos continúen. El reto será mantener el curso de esta reforma, con adaptaciones continuas y ajustes, para asegurar que el estado de derecho se convierta en la norma para todos los guatemaltecos.

²⁵⁰ Carta de Astrid Lemus, Secretaria Ejecutiva, dirigida a Brian Treacy, USAID Justice Chief of Party (25 de noviembre, 1999) (en los archivos de USAID/Guatemala).