



## **PERSECUCIÓN PENAL DE DELITOS INTERNACIONALES EN GUATEMALA**

**Observaciones, conclusiones y recomendaciones surgidas del programa de apoyo técnico  
ofrecido por el Centro Internacional por la Justicia Transicional (ICTJ) a la Fiscalía de  
Casos Especiales**

**2003-4**

Lcda. Susie L. Kemp  
*Consultora*

Lic. Paul F. Seils  
*ex Asociado, ICTJ*

Abril de 2005

# **PERSECUCIÓN PENAL DE DELITOS INTERNACIONALES EN GUATEMALA**

**Observaciones, conclusiones y recomendaciones surgidas del programa de apoyo técnico  
ofrecido por el Centro Internacional por la Justicia Transicional (ICTJ) a la Fiscalía de  
Casos Especiales**

**2003-4**

Dirigido respetuosamente al Fiscal General de la República de Guatemala.

## **Introducción**

En virtud de un acuerdo celebrado entre el Fiscal General de la República de Guatemala y el Centro Internacional por la Justicia Transicional (en adelante, ICTJ, por sus siglas en inglés), éste llevó a cabo un programa de apoyo técnico al personal de la Fiscalía de Casos Especiales (en adelante FCE) del Ministerio Público de Guatemala (en adelante MP).

El ICTJ ofreció el programa con el fin de respaldar el trabajo del Ministerio Público en el contexto de la obligación estatal de investigar y sancionar los crímenes de trascendencia internacional, en particular el genocidio, los delitos de lesa humanidad y las violaciones del derecho internacional humanitario. Estos delitos fueron tipificados por primera vez en Guatemala por el Código Penal de 1973.

El apoyo técnico del ICTJ estuvo dirigido al personal de la FCE, por ser el órgano encargado de varios procesos de esta naturaleza. El trabajo fue conducido por la consultora legal del ICTJ Licenciada Susie Kemp y se llevó a cabo en la ciudad de Guatemala, durante un total de 5 semanas de trabajo intensivo.

Además del trabajo *in situ*, la Lcda. Kemp entregó abundantes materiales a los participantes, diseñados exclusivamente para el personal de la FCE con el fin de facilitar el desarrollo del programa y el trabajo futuro de la Fiscalía. Si bien el enfoque de las actividades fue primordialmente técnico-legal, durante el programa se pudo identificar asimismo aquellos factores no jurídicos que afectaban la capacidad de trabajo general de la FCE.

Además de las apreciaciones de la consultora, este informe se nutre de los valiosos aportes realizados por los integrantes de la FCE, ofrecidos durante distintas entrevistas y actividades realizadas con ellos.

El ICTJ y la Lcda. Kemp quieren expresar su agradecimiento a los integrantes de la FCE por su voluntad de colaboración y actitud abierta durante el programa.

### **Propósitos de este Informe**

1. Contribuir a una evaluación de las fortalezas, debilidades y capacidades actuales de la FCE para llevar a cabo investigaciones y procesos penales relacionados con los delitos de trascendencia internacional.
2. Identificar y analizar los principales obstáculos al progreso de tales investigaciones y procesos y sus posibles soluciones.
3. Recomendar acciones concretas que puedan contribuir en la toma de decisiones institucionales dirigidas a asegurar el cumplimiento de la obligación del Estado de investigar y perseguir estos delitos.

### **Resumen Ejecutivo de las Recomendaciones Generales dirigidas a la Conducción del Ministerio Público**

1. Creación de una nueva Fiscalía u otra Unidad dedicada exclusivamente a la investigación y persecución de delitos relacionados con el Conflicto Armado Interno, encabezada por un/a Fiscal o Fiscal Especial de trayectoria idónea.
2. Garantía que el/la Fiscal que encabece la nueva Fiscalía o Unidad y su equipo estén dedicados exclusivamente a procesos de esta índole.
3. Asignación al Fiscal de suficiente personal experimentado. Con base en la actual cantidad y complejidad de procesos, para un período inicial de 12 meses puede estimarse la necesidad de 2 agentes fiscales, 4 auxiliares y 5 investigadores.
4. Aseguramiento de los recursos económicos y logísticos adecuados para el cumplimiento de las funciones de la Fiscalía/Unidad.
5. Instalación de mecanismos de monitoreo sobre el trabajo de la Fiscalía/Unidad que promuevan la rendición de cuentas y requieran la demostración de resultados concretos dentro de plazos razonables.
6. Manifestación, dentro del Ministerio Público y en general, del respaldo moral y material de la institución hacia la Fiscalía/Unidad y del compromiso del Fiscal General con la aplicación de la justicia en estos casos.

El detalle de las recomendaciones se apunta en cada una de las secciones correspondientes.

## **Contenido del Informe**

El presente informe está basado en tres reportes extensos previos presentados por la consultora legal al ICTJ. Está dividido temáticamente de la siguiente manera:

1. Capacidad técnico-jurídica
2. Organización y planificación
3. Supervisión y dirigencia
4. Recursos logísticos y económicos
5. Aspectos institucionales

En cada una de estas secciones, se han incluido las observaciones, conclusiones y recomendaciones específicas.

## **1. Capacidad técnico-jurídica**

Esta sección se refiere al manejo del marco normativo y de las técnicas de investigación de crímenes complejos. Éstos fueron los temas sobre los que se puso mayor énfasis durante el programa.

Los desafíos relacionados con la investigación y juzgamiento de los delitos de trascendencia internacional no deben subestimarse. Los elementos de los delitos son complejos y los medios de prueba correspondientes también. Por naturaleza son crímenes de gran escala y, como consecuencia, el investigador enfrentará un número elevado de actos cometidos durante un período de tiempo prolongado y posiblemente en un área geográfica extensa. Normalmente habrá indicios de distintas formas de participación por parte de múltiples sujetos. Estos actores generalmente habían ocupado diferentes cargos en una estructura jerárquica militar o civil, formal o informal, de funcionamiento complejo. El contexto en que ocurren tales delitos y las coyunturas post-conflicto muchas veces inhiben la disponibilidad de testigos y otras fuentes de información. Es más, la recopilación eficiente de información que podría servir como prueba requiere abordar desafíos logísticos. La tarea demanda un buen manejo de recursos limitados y conocimiento de las técnicas de investigación relevantes.

Está plenamente dentro de las habilidades de un abogado con experiencia penal conseguir el conocimiento necesario para montar tales investigaciones y procesos.

### **1.1 Capacidad jurídica**

Un presupuesto básico del programa es que la correcta investigación y persecución penal de estos delitos requiere conocer los elementos del tipo penal desde el inicio. Por lo tanto, la consultoría trabajó sobre cada delito, analizando, en particular el contenido de las acciones típicas, la cadena de causalidad, las varias formas de participación y los aspectos relevantes del dolo y la intencionalidad.

#### ***1.1.1 Observaciones***

- El manejo de los participantes de los aspectos jurídicos señalados ha mejorado, en general, durante el programa, pero aún puede profundizarse.
- Fue necesario reforzar el valor de tener en claro el marco normativo del delito para el diseño y éxito de una investigación, así como para el buen uso de los pocos recursos disponibles.
- La mayoría del equipo logró una comprensión bastante sólida de las figuras típicas de los delitos y de la naturaleza colectiva del bien jurídico tutelado por los delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad (el grupo y la población civil).
- Persistía cierta confusión sobre las implicancias legales del contexto en que los actos fueron realizados. (Un acto individual —por ejemplo, una matanza— puede tipificarse como homicidio, pero el contexto en que fue cometido determinará si constituye, además, un crimen de guerra o de lesa humanidad).
- En torno a la autoría y la causalidad, la mayoría de los participantes comprendieron la importancia de aspectos como la planificación, la organización institucional y las relaciones jerárquicas para determinar la participación de autores intelectuales.

- En cuanto al dolo y la intención, existió cierta dificultad respecto de las diferentes consecuencias legales que acarrea la falta de conocimiento del autor del contexto de sus actos. Este punto es clave para el análisis de la tipificación idónea y las diferentes formas de participación de los autores materiales e intelectuales. Estos últimos, por sus posiciones superiores, normalmente tendrán más cognición del contexto regional o nacional de los actos que sus subordinados. Demostrada la causalidad necesaria, es posible atribuirles un conjunto de actos sobre la base de ese mayor conocimiento.
- Estas dificultades respecto de los conceptos de tipificación, contexto y autoría crearon problemas para los participantes al momento de evaluar la posibilidad de acusar al autor de un delito por su participación en un acto que, a la vez, forma parte de la acción típica atribuida al autor de otro delito.
- Los participantes lograron manejar el concepto de propósito específico del delito de genocidio (destrucción total o parcial), advirtiendo que no significa propósito exclusivo, ni propósito final. Persistió, sin embargo, la percepción de que resulta necesario comprobar un móvil de racismo u odio religioso, a pesar de que jurídicamente tal móvil no es un elemento del delito de genocidio.
- Los participantes no lograron familiarizarse suficientemente con los materiales proporcionados referidos a las raíces en el Derecho Internacional de las normas del Código Penal, los elementos de los delitos y la aplicación de estas normas en casos concretos.

### ***1.1.2 Conclusiones***

- No existen obstáculos tangibles relacionados con el nivel educativo o profesional de los participantes que impidan un manejo profundo del marco normativo de los delitos.
- Para cumplir con este objetivo, sin embargo, se requiere una mayor inversión de tiempo y de esfuerzo por parte de los participantes, y el acompañamiento de un asesor técnico externo en ciertos temas puntuales.

### ***1.1.3 Recomendaciones específicas***

- Para el caso de crearse o reorganizarse una unidad del MP especializada en este tipo de procesos, es recomendable un programa corto de capacitación intensiva a fin de (i) introducir el tema al nuevo personal y (ii) profundizar suficientemente el nivel de aquellos que ya han sido capacitados. Es recomendable organizar un acompañamiento técnico externo.
- Dicha capacitación y acompañamiento debería enfocarse en profundizar el manejo de los temas de tipificación, causalidad, formas de autoría y el dolo, en particular, las diferencias en su relevancia respecto a los autores materiales e intelectuales.
- La/el encargada/o de la Fiscalía debe asegurar que ella/él y los miembros de su equipo puedan participar plenamente en tales actividades y dedicar suficiente tiempo al estudio de estos temas.
- Deben conservarse copias de los materiales jurídicos relevantes en un ámbito accesible para el uso general.

## **1.2 Capacidad técnica**

La capacidad técnica está referida a las habilidades necesarias para la investigación: determinar la información relevante, identificar las fuentes, definir las diligencias idóneas y realizar la recopilación y análisis de la información para obtener material probatorio.

### ***1.2.1 Observaciones***

- El manejo de las técnicas de investigación es uno de los aspectos más problemáticos en la FCE. En general, el interés demostrado en la promoción de las investigaciones ha encontrado dificultades para traducirse en acciones concretas.
- Los participantes tenían bastante claridad sobre los medios de prueba idóneos para demostrar la existencia de acciones típicas. Sin embargo, no se ha logrado un manejo concreto de la relación entre las pruebas y los elementos de los delitos en su conjunto —es decir, qué prueba puede acreditar qué elemento particular de cada delito—.
- Las razones que pueden explicar estas falencias son varias. Como en la mayoría de los sistemas legales nacionales, en Guatemala no existen experiencias previas en tales investigaciones. Por otro lado, a diferencia de los procesos penales ordinarios, en los casos complejos como los analizados es necesario un mayor énfasis sobre la prueba indirecta en la construcción de inferencias (por ejemplo de cognición, cooperación, planificación, etc.). La razón principal, sin embargo, es el insuficiente manejo del marco normativo aplicable. Sin éste, no se puede planificar, realizar o dirigir una investigación efectiva.
- Pudo detectarse que en ciertos casos, a veces incluso años después de la denuncia original, no existía una estrategia básica de investigación (mucho menos escrita o detallada) a pesar de la complejidad y escala de los procesos.
- Para evaluar un ejemplo concreto del desarrollo de las investigaciones por parte de la FCE, se registró la actividad realizada respecto de dos denuncias de la Asociación de Justicia y Reconciliación (AJR) desde sus presentaciones en 2000 y 2001 respectivamente, hasta mayo de 2004. Si bien los casos no fueron transferidos a la FCE hasta 2002, la gran mayoría de

declaraciones de testigos ocurrió antes de ese traslado. Aun tomando en cuenta el efecto de otros factores—incluyendo la falta de tiempo y recursos y otros obstáculos—, la actividad investigativa realizada por la FCE fue mínima y casi exclusivamente limitada a recibir pruebas presentadas *motu proprio* por el querellante y por los imputados. Prácticamente no hubo diligencias promovidas a iniciativa de la FCE en el caso de *Romeo Lucas*. El personal encargado de los casos señaló no haber tenido tiempo suficiente para avanzar con estas investigaciones.

- En general había manejo de las potenciales fuentes de la información y cómo ubicarlas, pero al mismo tiempo poca proactividad.
- Las técnicas investigativas promovidas y realizadas por la FCE en el caso *Diario Militar* fueron una excepción. Las medidas fueron concretas y relevantes. Su realización parecía intensa, proactiva y organizada. En este caso, efectivamente la escasez de recursos personales y logísticos constituía la principal limitación.
- Persistían dificultades para la implementación de prácticas útiles a fin de conseguir la máxima información relevante de las fuentes. Por ejemplo, no hubo interrogatorios eficientes y consistentes en la recepción de declaraciones. Se pudo observar la costumbre de preguntar a un declarante “¿qué le consta de X?”, lo cual es insuficiente como método de investigación de casos complejos. Es importante dar oportunidad para que el testigo cuente su historia, pero debe haber también una participación activa del fiscal para aclarar y profundizar aspectos importantes. El equipo apreciaba la importancia de preparar temas y preguntas importantes antes de tomar declaración a los imputados, pero no se ha verificado una práctica generalizada, particularmente con los testigos presenciales, ni tampoco con los peritos. El resultado ha sido la repetida necesidad de ampliar las declaraciones, generando desgaste para los testigos y una presión innecesaria sobre los limitados recursos de la FCE.
- No se habían desarrollado criterios consistentes para la evaluación de la credibilidad y de la fiabilidad de la información (fuera testimonial, documental, física, etc.) ni para la evaluación de las fuentes.
- En cuanto a las diligencias escritas, había ejemplos de solicitudes imprecisas, incompletas o erróneas como resultado de la ausencia de un correcto análisis de la información ya incorporada al expediente.
- Durante los períodos interinos entre las distintas visitas de la consultora, casi ninguna de las actividades de investigación acordadas con los participantes fueron realizadas. De resultas de ello, se perdió tiempo en el programa repitiendo trabajo ya realizado. La explicación fue la sobrecarga de trabajo y la falta de recursos.
- Entre 1999 y 2000 el querellante de los casos AJR había entregado al MP un documento de estrategia para la investigación de estos casos y un *Manual de Investigación* preparado específicamente para ellos. El fiscal originalmente encargado de los casos había entregado a la FCE uno de estos documentos, pero su contenido no fue compartido entre los abogados asignados a las investigaciones.

### **1.2.2 Conclusiones**

- Montar una investigación sobre la posible comisión de estos delitos requiere una firme apreciación de la calidad y clase de las pruebas de cargo y descargo relevantes. La consultora proporcionó al equipo insumos detallados sobre los medios de prueba frecuentemente usados en



casos de esta naturaleza.

- La falta de planificación de la investigación impide identificar de modo general y con anticipación qué información es necesaria y cómo buscarla.
- La falta de profundización sobre las técnicas de investigación y su implementación en la práctica hace que la FCE no aproveche las fuentes de información. Esto empobrece la calidad de la prueba presentada en etapas procesales posteriores.
- El análisis de la información recibida, a fin de evaluar su origen, credibilidad, fiabilidad y, por ende su potencial valor probatorio, es una etapa técnica imprescindible en casos penales complejos. No obstante, no ha sido implementada por la FCE como elemento integral de la etapa de investigación.

### ***1.2.3 Recomendaciones específicas***

- Deben prepararse planes de investigación para cada caso. Éstos deben basarse sobre una firme comprensión de la teoría del delito y una hipótesis fáctica.
- Debe llevarse a la práctica el uso del “ciclo de investigación penal”, central en cualquier investigación criminal: Hipótesis → Investigación (recopilación de información) → Análisis (de la información recopilada) → Afirmación o modificación de la hipótesis.
- Deben revisarse y discutirse en equipo los lineamientos y técnicas de investigación.
- El Fiscal a cargo de un caso debe exigir que todos los abogados que reciben declaraciones preparen adecuadamente y con anticipación los interrogatorios.
- Es aconsejable que cualquier programa futuro de capacitación examine los procedimientos para la recepción de las declaraciones y la redacción de solicitudes escritas. Esto ayudará a mejorar la tarea del personal en general, más allá de la investigación de los delitos internacionales.
- Con relación al análisis de la información, se deben desarrollar y aplicar criterios para la evaluación de las fuentes y de la credibilidad y fiabilidad del material recopilado.
- El producto de la etapa de análisis de información debe ser escrito y entregado al abogado encargado del caso para que éste pueda decidir qué información valdrá como prueba.

### ***1.2.4 Recomendaciones conjuntas (jurídico-técnica)***

- En futuras actividades de capacitación técnico-jurídica, deben incluirse evaluaciones periódicas de los participantes con el fin de (i) ayudar en la selección de quienes continuarán participando (ii) ayudar al Fiscal Especial en el eficiente reparto de casos y tareas conforme a la capacidad de su personal.

Vale aclarar que antes del inicio del programa de apoyo técnico, algunos miembros de la FCE habían recibido ya capacitación sobre estos asuntos. Asistieron a un foro internacional en 2000 y a un seminario especial organizado por ICTJ en Guatemala dirigido al personal de la FCE y a varios fiscales distritales, con la participación de expertos del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. El encuentro incluyó la discusión de un caso penal ficticio. Además, el Fiscal Especial encargado de la FCE era parte de un grupo reducido de abogados seleccionado para recibir capacitación en La Haya por parte de los mencionados expertos. Como consecuencia, el equipo debería haber tenido un conocimiento básico del marco normativo y técnico previo al

inicio del programa que aquí se informa que, sin embargo, no se manifestó en la gran mayoría de participantes de la FCE.

Un factor adicional a los problemas ya mencionados fue que los participantes no habían recibido una comunicación adecuada por parte del encargado de la FCE sobre la actividad, ni tenían permiso para ausentarse durante ciertas horas fijas para trabajar con la consultora, o revisar los materiales legales proporcionados. La asistencia fue desorganizada. La mayor parte del curso fue diseñada para el trabajo en grupos pequeños o individualmente, pero para la introducción global a varios temas —incluyendo el marco normativo— era necesaria la presencia de todo el equipo. En ningún momento durante las cinco semanas participó el equipo completo.

## 2. Capacidad de organización y planificación

### 2.1 Observaciones

- Los participantes apreciaban la importancia de la planificación y de la estrategia investigativa pero no lograban su implementación.
- En general, la práctica de planificar el propio trabajo no existía ni estaba promovida. Algunas cuestiones de liderazgo y supervisión por parte del entonces Fiscal Especial que se discuten más abajo eran parte del problema.
- La ausencia de planificación ha generado varias dificultades. Por ejemplo, ha complicado una evaluación de la labor del equipo al no estar identificados objetivos concretos. También hizo que los miembros del equipo se sintieran sobrecargados aunque el Fiscal Especial no alcanzara a demostrar concretamente por qué no tenían el tiempo ni los recursos necesarios para manejar los casos asignados. Finalmente, hizo que el Fiscal Especial no pudiera pronosticar qué recursos necesitaba la Fiscalía, ni cuándo. Tampoco podía presupuestar sus actividades globalmente o presionar efectivamente para lograr más ayuda institucional.
- Durante el programa se observó en particular la necesidad de planificación estratégica de las investigaciones. Las diligencias se hacían al azar, muchas veces a sugerencia o por presión de las partes. La labor del fiscal frecuentemente se caracterizó por ser pasiva o reactiva. En los casos impulsados por la AJR, por ejemplo, esta situación ha producido una marcada actividad reactiva por parte de la FCE. La Fiscalía depende del querellante y de los imputados para la identificación de los medios de prueba o pistas para la investigación. A consecuencia de ello, el MP no está impulsando una estrategia propia e imparcial de recopilación de pruebas y tampoco participa suficientemente en el control de la dirección de la investigación.
- En algunos casos se percibía la ausencia conciente de seguimiento a las medidas emprendidas. Por ejemplo, luego de una única solicitud de información sin respuesta, no se asumía la responsabilidad de conseguirla o se la consideraba de imposible producción. La escasa supervisión activa por parte del Fiscal Especial no ayudaba a solucionar este problema.
- No se mantenía un buen control del contenido de los expedientes ni existía un análisis organizado de la información ya recopilada para determinar su potencial valor como medio de prueba o para identificar otras pistas.
- No parece existir una práctica de registrar en los archivos o expedientes oficiales todas las actividades desarrolladas en los casos —salvo los que involucraban una carta escrita o documento oficial. Es imposible para la FCE mostrar la cantidad de trabajo que se ha desplegado en cada caso si el archivo sólo contiene los productos finales. El registro de toda la actividad en la FCE facilitaría también la planificación realista de los recursos necesarios.
- Sobre la base de lo que ha podido observarse, salvo en el caso *Diario Militar*, el manejo de información y expedientes era inconsistente y no se hacía conforme a sistemas idóneos. A consecuencia de ello, los abogados no podían encontrar rápidamente documentos o información en sus expedientes o no sabían con precisión qué información ya tenían.
- La FCE no trabajaba como equipo en el sentido de combinar las capacidades y las pericias, ni de aprovechar las lecciones aprendidas por sus miembros.
- En los períodos entre las visitas de la consultora, casi ninguna de las actividades de planificación y sistematización de información acordadas con los participantes se realizaron, ni se propusieron alternativas. En algunos casos, había listados informales de acciones pendientes, pero no integrados a una estrategia. El personal informó que, por lo general, no fijaban metas debido a la posibilidad de que no hubiera tiempo para cumplirlas, lo cual es un evidente círculo

vicioso.

## **2.1 Conclusiones**

- Planificación. En relación con los casos de delitos internacionales, la escasa planificación que ha habido ha sido *ad hoc* y esporádica, sin una estrategia y cronograma de trabajo para cada caso. La elaboración escrita y adecuadamente comunicada de los planes de investigación ayuda a mantener continuidad y a monitorear el progreso.
- Coordinación y Comunicación. Los miembros del equipo generalmente trabajan autónomamente, lo cual es normal. Sin embargo, a pesar de la clara relación entre varios de sus casos, muchas veces hay poca comunicación entre ellos. La práctica de compartir actualizaciones, estrategias, conceptos e ideas no parecía frecuente ni promovida.
- Organización. La capacidad organizativa del equipo varía de persona a persona. En un extremo, existía un desconocimiento casi total sobre la ubicación de documentos y expedientes importantes o de su contenido básico. Al otro, un sistema de organización electrónica de archivos notablemente profesional y eficaz.

Estas conclusiones se relacionan también con el aspecto de supervisión y liderazgo discutido más adelante.

## **2.2 Recomendaciones**

- Los miembros del equipo deben tomar responsabilidad en la organización y planificación de su propio trabajo, con supervisión adecuada del Fiscal Especial.
- Los encargados de cada caso deben preparar estrategias y planes de investigación para cada uno. Deben pronosticar las diligencias idóneas y tener una división de responsabilidades y tareas asignadas a los auxiliares y a otros miembros del equipo. Debe haber también un cronograma correspondiente sobre la base del cual se puedan medir los avances y el cumplimiento de las metas.
- Debe implementarse un mecanismo para la recepción, archivo, registro y almacenamiento de la información (el caso *Diario Militar* puede servir de ejemplo).
- Es recomendable la inclusión en los expedientes de una nota sobre toda diligencia realizada (desde llamadas telefónicas hasta inspecciones oculares y audiencias).
- Es aconsejable el mantenimiento de carpetas administrativas (idealmente, distintas de los expedientes) con el registro de la estrategia y plan de investigación, cronograma, hoja de control de tareas hechas y pendientes, y hoja de control de pruebas.
- Las personas asignadas a un caso deben tener reuniones semanales de actualización y planificación y debe haber una reunión regular de todo el equipo (por ejemplo mensualmente). Esto debería promover la práctica de comunicación, intercambio de ideas y experiencias para agilizar el trabajo.

### **3. Supervisión y dirigencia**

En esta sección se analizan los temas de supervisión y dirigencia de la FCE, incluyendo aspectos de planificación global del trabajo de la FCE, distribución de casos y tareas, monitoreo, productividad y cultura de trabajo.

#### **3.1 Observaciones**

- No se promovían prácticas ni políticas destinadas a planificar, coordinar o avanzar en el trabajo. La decisión de planificar una estrategia de investigación o una estrategia procesal, y la forma en que ésta se desarrollaba, dependía, en cambio, de cada uno de los integrantes del equipo.
- Había un inadecuado control de la cantidad y calidad de trabajo de los miembros del equipo, así como una insuficiente exigencia de productividad. En la política de la oficina, no parecían existir consecuencias negativas por la falta de esfuerzo, ni estímulos a la laboriosidad.
- Sin embargo, la falta de control y exigencia de avances no era la consecuencia de una falta de capacidad de supervisión, coordinación o liderazgo por parte del entonces Fiscal Especial. Se observaba que, al estar asignados casos de diferente índole, el Fiscal Especial promovió un alto grado de cohesión, cooperación y mucha productividad. Esta dinámica refleja el hecho de que la dirigencia del MP ejercía presión sobre el Fiscal Especial para producir resultados rápidos.
- Entre noviembre de 2003 y mayo de 2004, llegó a ser claro que la disposición y voluntad demostradas por el Fiscal Especial para promover los procesos respecto de delitos del conflicto armado no se habían convertido en esfuerzos concretos.
- Los participantes mostraban tener buenas relaciones entre sí, pero algunos señalaban la falta de dirección y respaldo por parte del Fiscal Especial. Los problemas principales incluían la falta de reconocimiento y de recompensa por (i) el esfuerzo invertido, (ii) los resultados logrados y (iii) por el nivel de educación o experiencia profesional. Por ejemplo, no parecía haber una relación entre la capacidad y experiencia profesional del abogado y la naturaleza de los casos asignados por parte del Fiscal Especial. Casos de la más extrema magnitud y gravedad estaban asignadas igualmente a fiscales experimentadas y a individuos no colegiados y hasta sin experiencia alguna. También se expresaron preocupaciones relativas a que el trato favorable en cuanto a la asignación de tareas podría relacionarse con prácticas de discriminación contra la mujer. Si bien el encargado de la Fiscalía no tiene autoridad para otorgar ascensos ni aumentos de salario, podría respaldar solicitudes al respecto. El personal señaló que el FE no cabildeaba con el MP con suficiente fuerza para poder asegurar los recursos necesarios.

#### **3.2 Conclusiones**

- La labor de la FCE se beneficiaría con una práctica de supervisión y coordinación más concreta, consistente y exigente.
- La FCE sólo producirá mejores resultados con un liderazgo robusto por parte de un/a Fiscal Especial que exhiba personalmente y que exija también de su personal, un alto nivel de productividad y profesionalismo.
- La ausencia de claridad en los objetivos específicos del personal y de la Fiscalía ha tenido múltiples efectos negativos e impidió un monitoreo efectivo de la labor de la Fiscalía. Sin tener

metas identificadas y fechas límites establecidas dentro del equipo (especialmente para las actividades de investigación) no se puede evaluar el desempeño del equipo, ni prever los obstáculos que pueden trabar una investigación. La FCE tampoco puede comunicar al MP o al público sus logros y dificultades. La dirigencia del MP, por ende, posee insuficiente información para poder responder adecuadamente. No hay cómo averiguar qué presupuesto, qué número de personal, y cuántos otros recursos serían necesarios para el eficiente desempeño del trabajo asignado a la FCE durante un período dado. De tal forma, no es posible prever la capacidad máxima de casos que puede abordar la Fiscalía sin sobrecargarse y, por ende, fracasar.

- La ausencia de prácticas generalizadas de control de información dentro de la FCE dificulta la evaluación del estado de preparación de sus casos en un momento dado.
- La falta de una política institucional para la igualdad de trato y oportunidades hacia el personal de la FCE ha impactado sobre la moral del equipo y ha disminuido la motivación para sobresalir y para producir resultados. La falta de reconocimiento del buen desempeño laboral y la falta de consecuencias del incumplimiento desmotiva al personal.

### ***3.3 Recomendaciones***

- Corresponde la introducción por parte del/la Fiscal Especial de la práctica de planificar el trabajo, dividir responsabilidades, coordinar actividades y evaluar regularmente los resultados y obstáculos. No obstante, dado que resulta inevitable la recepción regular de nuevos casos, debería haber un plan global para la Fiscalía. Deben integrarse los nuevos casos en la planificación y revisar las expectativas cuando sea necesario, tomando en cuenta el impacto para el personal que los asume. El/la FE debe tener un método de evaluación del trabajo del equipo. Sería aconsejable, por ejemplo, trabajar en base a un plan y cronograma para el año y reunirse para evaluar progreso cada tres meses. Igualmente, cada persona a cargo de un caso debería hacer el mismo ejercicio en cada investigación.
- Debe incorporarse un requisito para que el encargado de cada caso entregue al Fiscal Especial, por escrito: su hipótesis, su estrategia investigativa, su plan de investigación (incluyendo las diligencias que propone realizar) y un cronograma tentativo para la investigación. Debe especificar cuáles recursos necesitará y aproximadamente cuándo y por qué período.
- Es necesaria una definición clara acerca de quién es la/el abogada/o encargada/o de cada caso, y cuáles auxiliares están asignados. Éstos deben trabajar bajo la dirección y supervisión inmediata del fiscal encargado y no del Fiscal Especial.
- Debe haber reuniones semanales breves en las que se discuta el progreso de cada caso. El encargado de cada caso debe informar al Fiscal Especial al respecto.
- La/el Fiscal Especial debe delegar responsabilidades y tareas a los miembros de su equipo conforme a la experiencia, capacidad y compromiso demostrado.
- Debe implementarse una política laboral con procedimientos transparentes en aspectos tales como ascensos, salarios, promociones y disciplina y que impida manifestaciones de discriminación o favoritismo.
- En futuros programas de capacitación, la/el FE debe comunicar adecuadamente y con anticipación su realización a los participantes y permitir su asistencia.

## 4. Recursos: económicos, logísticos y humanos

### 4.1 Observaciones

- La cantidad del personal de la FCE es evidentemente insuficiente para investigar y perseguir los casos a su cargo. Tres de estos casos involucran a cientos o miles de agraviados, con múltiples incidentes y varios imputados. Sin embargo, había un solo miembro del equipo asignado a cada caso, dedicando menos de la mitad de su tiempo al asunto.
- El FE había solicitado un aumento de personal y el equipo estaba a favor de tal solicitud. Sin embargo, existían preocupaciones ante la posibilidad de que se asignara personal con poca experiencia, o se nombrara a personas cuya imparcialidad o confiabilidad fueran discutibles.
- La Policía Nacional Civil es un recurso que podría ayudar a la FCE pero está subutilizado. Las razones son variadas: principalmente, falta de confianza (especialmente en el trato de información sensible y casos políticamente impactantes); también se señaló la falta de entrenamiento adecuado y la existencia de experiencias anteriores de falta de colaboración. Cuando hubo cooperación por parte de la policía, no existió continuidad, en el sentido de que los mismos agentes participaran en una investigación desde la etapa de planificación hasta la acusación a fin de maximizar el manejo del asunto y, por ende, el apoyo al fiscal.
- Cada miembro del equipo tenía una computadora. Las máquinas sin embargo no tenían la memoria ni los programas necesarios para las tareas de fiscal o investigador. No había capacidad para crear bases de datos que permitirían la eficiente organización de información. No había hardware para el uso de CD o DVD, aunque hoy día mucha información importante es distribuida en estos formatos. Además el CD o DVD permite almacenar en poco espacio grandes cantidades de testimonios, documentos, filmación, fotos etc., para rápido acceso y uso. Tampoco había acceso a internet —fuente imprescindible de información en investigaciones complejas, *inter alia*, para obtener legislación y otros instrumentos jurídicos, jurisprudencia nacional e internacional, archivos oficiales, estadísticas. No había un sistema de correo electrónico para uso profesional; ello agilizaría el trabajo enormemente al evitar la necesidad de escribir cartas, hacer reuniones o llamadas costosas.
- Se podría hacer un mejor uso del teléfono y evitar prolongados intercambios epistolares que demoran innecesariamente la acción de la Fiscalía.
- La FCE no tenía personal administrativo. Además, se observó la práctica del FE de asignar estas funciones a auxiliares colegiadas (mujeres). Ello no sólo manifiesta menosprecio hacia ellas, sino que les hace perder tiempo que podrían ocupar en sus casos asignados.
- La fotocopidora es inadecuada para la FCE, al extremo de que los abogados de todo nivel pasan horas cada semana copiando documentos página por página.
- No hay presupuesto suficiente para materiales básicos tales como papel o libros jurídicos. La situación es tal que un querellante tenía que entregar hojas para que la FCE pudiera proporcionar a los testigos copias de sus declaraciones.
- Uno de los problemas más frecuentemente mencionados era la dificultad para conseguir el uso de vehículos para hacer diligencias. Se informó que el sistema interno para reservar vehículos crea desgaste y no funciona. Los empleados frecuentemente tienen que usar sus vehículos particulares (sin reembolso) o arriesgarse usando transporte público, lo cual es insatisfactorio para su seguridad y para la seguridad de los documentos que llevan consigo.
- También pudo observarse que la FCE no tiene una política de seguridad. El personal hace lo posible para resguardar la información, pero el material sensible se encuentra en computadoras

o archivos de papel de fácil acceso. Hay desconocimiento acerca de quiénes tienen las llaves del despacho. Salvo para el Fiscal Especial que tiene un vehículo y chofer, tampoco existe una política de seguridad personal. El traslado planificado del MP a una zona conocida por su altísimo nivel de criminalidad es preocupante.

#### **4.2 Conclusiones**

- La falta de suficientes recursos humanos, logísticos y económicos exagera el efecto de los demás desafíos que enfrenta la FCE. Con sus recursos actuales y aun trabajando al máximo de su productividad, la FCE será incapaz de investigar y perseguir los casos a su cargo sin una mayor inversión.
- El resultado es una generalizada sensación de impotencia. Las investigaciones parecen imposibles y, por tanto, no hay una fuerte motivación para intentar emprenderlas.
- Las diferencias considerables en los recursos dedicados a otras Fiscalías agudizan la sensación —fundada— de que la FCE está marginada dentro de la institución.
- A la vez, la falta de planificación laboral y monitoreo del trabajo dentro de la FCE perjudica sus posibilidades de lograr mayores inversiones. Sin poder demostrar exactamente qué tareas está desarrollando y cómo la falta de recursos impacta negativamente sobre ellas, será difícil convencer a la institución sobre la importancia de invertir más recursos en la FCE. Al no demostrar un buen uso de los escasos recursos actuales, es difícil impulsar más inversión.

#### **4.3 Recomendaciones**

- El Fiscal General debe asignar un equipo al trabajo sobre los delitos del conflicto armado. El/la Fiscal encargado/a de la Fiscalía Especial / Unidad debería tener un mínimo de 5 años de experiencia en el litigio de casos penales complejos y de gran escala y/o impacto social. Su equipo debería ser constituido por un mínimo de: 2 agentes fiscales experimentados en casos complejos, 4 auxiliares fiscales con mínimo de 2 años de experiencia con el MP y 5 investigadores experimentados en casos complejos.
- La Fiscalía/Unidad debe preparar un presupuesto cada 6 meses, proyectando sus necesidades económicas, logísticas y humanas. Este presupuesto debe incluir la contratación temporal de analistas expertos en temas cruciales (tales como estrategias y estructuras militares y insurgentes, material bélico, estudios étnicos, o historia política) y trámites que involucran peritajes.
- El MP debe destinar fondos que permitan el buen desempeño de la labor de la Fiscalía, de acuerdo con el presupuesto antes mencionado.
- Debe tomarse el compromiso de hacer el máximo uso de los recursos destinados (que incluiría la implementación de aquellas recomendaciones mencionadas en las secciones anteriores).
- Deben ofrecerse garantías de que la Fiscalía tendrá uso de uno u más vehículos para el cumplimiento de sus funciones.
- Debe proveerse el apoyo administrativo y los materiales de oficina básicos —incluyendo una fotocopidora con función automática y computadoras con facilidades modernas.
- Deben tomarse medidas de seguridad dentro de la Fiscalía. Un miembro del equipo debe



ser responsable por su cumplimiento.

## 5. Aspectos institucionales

### 5.1 Observaciones

- Las situaciones en las que se observó máxima coordinación y productividad entre el liderazgo de la institución y la FCE no se relacionaron con los casos de trascendencia internacional.
- Se observó una correlación directa entre el perfil político del caso (o de la víctima o querellante) y las posibilidades de progreso de un proceso penal.
- En este sentido, el nivel de los esfuerzos y recursos destinados a un caso no depende de su complejidad. Si bien existe una política criminal que da prioridad a ciertos casos, los criterios observados ubican a los delitos de lesa humanidad entre los últimos en el interés de la FCE.
- El personal de la FCE señalaba no sentirse apremiado o presionado por sus superiores para producir avances en esta clase de casos. Dijeron estar presionados desde fuera, por la sociedad civil, o por el público o los querellantes, pero es evidente que esta presión no ha producido resultados, ante la inexistencia de una exigencia por parte del Fiscal General.
- Las percepciones dentro de la FCE —compartidas por el personal y el FE— incluían la marginación de la FCE por parte del MP, la falta de respaldo institucional, moral o práctico, la falta de reconocimiento del riesgo personal que corren los empleados involucrados con casos sobre el conflicto armado y sus familias y la falta de reconocimiento de sus logros en los casos *Mack y Gerardi*.
- El personal señaló no poder cumplir con las expectativas del público en torno a los casos importantes del conflicto armado, debido a la falta de recursos en la FCE. Esto ha producido desmoralización y falta de motivación.
- Indicaron estar en una situación del tipo *Trampa 22* [la referencia es al título de la novela de Joseph Heller de 1961, el cual se ha convertido en una expresión coloquial que significa “ciclo vicioso” o “callejón sin salida”] en la que sin poder mostrar los resultados en estos casos, no pueden cabildear exitosamente para más fondos, sea del MP, de embajadas o de otras fuentes. La falta de fondos resultante reproduce la falta de resultados.
- Había cierta molestia respecto de las claras diferencias entre los recursos asignados a varias otras fiscalías —por ejemplo, las que trabajan sobre narcoactividad, lavado de dinero o corrupción— y a la FCE.
- El horario laboral extendido y la prohibición o falta de renumeración por las horas extras también inhiben sustancialmente el progreso de casos clave. Si bien idealmente debe ser posible para los fiscales hacer su trabajo dentro del horario normal, es simplemente imposible sin un aumento significativo de personal.
- Aunque no fue informado directamente por la FCE, es altamente posible que el temor a una intimidación o ataque sea parte de la explicación de la falta de avances en esta clase de casos. Viendo la experiencia de los operadores de justicia en los casos *Mack, Gerardi y Dos Erres*, es percibido que el progreso de una investigación hace probable que los abogados involucrados sean objeto de agresiones. Ante la ausencia de respaldo político e institucional, la situación más cómoda y segura para un fiscal es no promover el avance del caso.

### 5.2 Conclusiones

- La carencia de atención, reconocimiento y apoyo material y moral por parte de la institución ha producido la desmotivación en la FCE de avanzar en su trabajo.

- Paralelamente, sin exigencias por parte del Fiscal General, los casos de esta naturaleza no avanzan.
- Cualquier aumento de recursos no producirá resultados si no está acompañado de la voluntad política del MP de cumplir con el deber estatal de investigar y perseguir los delitos de trascendencia internacional. La FCE ha mostrado ser capaz de producir resultados concretos y trabajar eficientemente —dentro de sus limitaciones— en otro tipo de casos en los que había fuerte presión y exigencia de la dirigencia del MP.
- Deben instalarse medidas concretas de seguridad para los trabajadores.
- Falta una apreciación completa por parte del MP de que los conceptos jurídicos y las técnicas de investigación aplicables a los crímenes de lesa humanidad y de guerra, no sólo se aplican a los delitos del conflicto armado, sino que tienen una utilidad más amplia para la labor general del fiscal o auxiliar. Las herramientas aprendidas pueden igualmente aplicarse a cualquier caso de gran complejidad involucrando organizaciones y estructuras tales como empresas privadas, órganos estatales o grupos de crimen organizado (lavado de dinero, narcotráfico, corrupción o fraude) lo cual proporciona un valor agregado a la institución.

### ***5.3 Recomendaciones***

- La dirigencia del MP debe demostrar su compromiso con la reconstrucción del estado de derecho y con la promoción de la confianza pública en la institución y mostrar su voluntad e interés en la eficiente realización de las investigaciones y procesos penales por los crímenes de trascendencia internacional. Con este fin, se recomiendan las acciones que siguen.
- Definir y poner en marcha una política institucional en torno a los delitos del conflicto armado, identificando aquellos delitos y niveles de autoría sobre los que se enfocarán los recursos.
- Presionar al Congreso de la República para que se incluya suficiente presupuesto para este fin, dado el papel central que jugará la justicia en la transición democrática del país.
- Responsabilizar a una Fiscalía/Unidad con los casos relacionados con el conflicto armado interno, sin encargarle simultáneamente la obligación de procesar casos de variada índole.
- Fomentar la especialización de esta Fiscalía/Unidad, promoviendo actividades para capacitar el personal involucrado en las técnicas necesarias, consciente de los beneficios a largo plazo para el MP, debido a la naturaleza transferible de la pericia en crímenes complejos.
- Destinar recursos adecuados a dicha Fiscalía/Unidad en la forma de personal, recursos materiales concretos y seguridad.
- Facilitar la recompensa del personal por las horas extras trabajadas y por su desempeño profesional sobresaliente.
- Ejercer presión sostenida y exigir resultados concretos del/de la Fiscal Especial/Unidad.

## **Comentarios finales**

En tiempos recientes se ha visto mucha disposición por parte de países amigos y de la conducción del Ministerio Público para hacer inversiones sustanciales en la persecución penal de varios delitos de gran impacto para la sociedad guatemalteca, tales como la corrupción, el narcotráfico o el lavado de dinero. El MP se ha mostrado eficiente y capaz de desarrollar investigaciones y procesos penales complejos respecto de estos delitos en su relación con el cuerpo normativo del derecho internacional penal aplicable.

Al comparar esos esfuerzos con la persecución penal de los delitos considerados por la comunidad mundial como los más graves e impactantes del mundo, en tanto atentan contra la humanidad misma, se advierte una clara discrepancia. Con el fin de explicarla se ha analizado el funcionamiento de la unidad a la que el MP ha asignado la tarea de cumplir con el deber estatal de perseguir penalmente estos delitos. Las conclusiones son preocupantes.

Los vacíos en la capacidad técnico-jurídica y la inadecuación de los recursos sólo explican parcialmente la falta de productividad de la FCE en ciertos casos. La FCE no trabaja siquiera cerca del máximo de su capacidad cuando se trata de casos relativos al conflicto armado interno. El análisis ha demostrado que el factor determinante del nivel de esfuerzo invertido en un proceso penal es la exigencia ejercida por parte del liderazgo institucional. El obstáculo más evidente e importante, y el que constituye el principal impedimento al avance de casos relacionados con el conflicto armado, es la falta de voluntad por parte de la conducción de la institución. Esto no es un obstáculo que la capacitación o el apoyo técnico puedan solucionar.

Ausentes otras explicaciones, se señalarán los prejuicios del MP respecto del juzgamiento de los delitos del conflicto armado o una práctica institucional racista, en el caso de los crímenes contra indígenas, como raíz de los problemas. Para evitar tales conclusiones, es imprescindible remediar la situación actual.

La decisión de cambiar el Fiscal Especial encargado de la FCE es muy positiva. La implementación de los demás cambios necesarios mostraría que hay un compromiso con la persecución penal de los delitos de trascendencia internacional.

Lcda. Susie L. Kemp  
*Consultora*

Lic. Paul F. Seils  
*ex Asociado, ICTJ*

Abril de 2005.