



Co-funded by the
European Union

Pro.Vi – Protección de los Derechos de las Víctimas

Directrices de la política de la UE



Co-funded by the
European Union

El apoyo de la Comisión Europea a la producción de esta publicación no constituye un respaldo a su contenido, que refleja únicamente las opiniones de los autores, y por lo tanto la Comisión no puede ser considerada responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en ella.



Índice

Prefacio	4
Introducción	5
Establecimiento de un Órgano Nacional de Coordinación.....	6
Enfoque sobre todo tipo de delitos	7
Preparación de profesionales	9
Suministro de información	10
Consideraciones especiales	11
Participación de la víctima en los procedimientos penales	11
Víctimas adultas de delitos juveniles	13



Prefacio

Estas directrices se elaboraron en el contexto del proyecto "Pro.Vi - Protección de los derechos de las víctimas", financiado por la Comisión Europea - Dirección General de Justicia y Consumidores (JUST-AG2017/JUST-JACC-AG-2017). Pro.Vi está coordinado por el Instituto Psicoanalítico de Investigaciones Sociales (IPRS) en cooperación con la Asociación Consensus (España), la Universidad Católica Portuguesa (Portugal), CJD (Alemania) y la Universidad de Timisoara Occidental (Rumania). El proyecto tiene por objeto integrar los esfuerzos de la Unión Europea por promover el desarrollo de un sistema eficiente de protección de las víctimas, mejorando las competencias de los profesionales del sistema de justicia y de la justicia restaurativa a fin de apoyar a las víctimas de los delitos, permitiendo a las víctimas comprender sus derechos y acceder a ellos.

En las actividades del proyecto participan profesionales clave del proceso judicial y de los servicios de apoyo a las víctimas, con la convicción de que todos los agentes del sistema de justicia y los servicios profesionales que trabajan con las víctimas de la delincuencia deben compartir la misma visión, estrategias y objetivos a fin de colaborar de manera eficaz y coherente. El proyecto tiene por objeto promover un diálogo continuo entre la práctica y la investigación académica, contribuyendo a un proceso de reflexión capaz de mejorar la calidad y la adecuación de los servicios e identificar las áreas que necesitan un estudio más profundo.

Las directrices fueron preparadas por Vanja M. K. Stenius, Raffaele Bracalenti y Catia Isabel Santonico Ferrer.



Introducción

La Directiva de la UE 2012/29/UE (Directiva sobre las víctimas), que establecía requisitos mínimos en materia de derechos, asistencia y protección de las víctimas de delitos, se ha transpuesto en la mayoría de los Estados miembros de la UE¹, pero su plena aplicación no se ha producido y representa un desafío permanente en toda la UE. A pesar de una serie de cambios estructurales en los Estados miembros, así como de un replanteamiento de los principios subyacentes de los sistemas, la labor realizada en el marco de Pro.Vi - Protección de los derechos de las víctimas demuestra que siguen existiendo algunas preocupaciones generales a medida que los estados miembros se enfrentan a desafíos continuos y similares relacionados con la transición de un sistema jurídico y cultural, con una serie de prácticas y actitudes bien establecidas, a otro. Estos retos se dividen en cuatro categorías: 1) la necesidad de establecer un órgano nacional de coordinación para estimular y garantizar la aplicación; 2) las dificultades para pasar de una visión de la vulnerabilidad específica del delito a un reconocimiento de que todas las víctimas tienen derechos y necesidades; 3) la necesidad de una amplia capacitación profesional dirigida al personal de diferentes servicios u organizaciones; y 4) la necesidad de proporcionar información exhaustiva para garantizar que las víctimas conozcan y comprendan sus derechos.

Además de las cuestiones generales mencionadas, hay dos cuestiones específicas que requieren mayor orientación: 1) la protección de los derechos de las víctimas adultas de delitos juveniles (que no se aborda en la Directiva); y 2) la necesidad de apoyar la participación de las víctimas en los procedimientos penales.

¹Según el Informe de 2018 sobre la aplicación de la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (2016/2323(II)), 23 de los 27 Estados Miembros habían transpuesto la Directiva. En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y que sustituye a la Decisión marco 2001/220/JHS del Consejo, se afirma que "a la fecha de publicación del presente informe, la mayoría de los Estados miembros no han transpuesto completamente la Directiva sobre los derechos de las víctimas."

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0188&from=EN>



Establecimiento de un Órgano Nacional de Coordinación

En la Directiva de la UE 2012/29/EU se pide a cada Estado miembro que establezca un órgano o red nacional de coordinación para coordinar la plena aplicación de la Directiva y garantizar la prestación integral de servicios y la protección de los derechos de todas las víctimas de delitos, independientemente de la edad, el sexo, el tipo de delito u otra categorización pertinente. La labor del órgano de coordinación es esencial para asegurar la plena aplicación de la Directiva, habida cuenta de su complejidad, el número de derechos y protecciones que deben garantizarse y la necesidad de que se aplique en todo el país. Los cambios necesarios incluyen lo que a menudo es un cambio de los servicios y protecciones de categorías específicas a la prestación de servicios y protecciones a todas las víctimas en todo el país con normas de calidad comparables en todo el país. El establecimiento de esas normas debería ir seguido de un amplio programa de capacitación capaz de garantizar que todos los profesionales pertinentes conozcan plenamente las normas y su función de protección y apoyo a las víctimas de delitos.

Este órgano puede cumplir una serie de funciones, entre otras:

- Mapear y evaluar los servicios existentes, identificar las lagunas en la prestación de servicios y las protecciones
- Elaborar una estrategia coordinada para la plena aplicación y protección de todas las víctimas, en la que participen todas las demás instituciones pertinentes que rigen la prestación de servicios:
 - o Servicios de salud (médica y psicológica)
 - o Servicios sociales y de protección
 - o Aplicación de la ley
 - o Poder Judicial
 - o Abogados (fiscales y abogados defensores)
 - o Instituciones responsables de la reparación del daño a las víctimas, incluyendo compensaciones económicas
 - o Servicios de apoyo a las víctimas
- Crear planes de estudios básicos para la capacitación y el desarrollo en los que participen académicos con experiencia en investigación y capacitación en las esferas temáticas pertinentes y que establezcan normas mínimas
- Facilitar las estrategias nacionales de comunicación y apoyar los esfuerzos locales
- Establecer redes nacionales que apoyen la capacitación, reunión y análisis de datos
- Apoyar las iniciativas locales de capacitación
- Apoyar y coordinar las iniciativas nacionales de capacitación



- Apoyar el establecimiento de redes locales
- Adoptar cualquier otro tipo de medidas que se consideren necesarias para garantizar la aplicación nacional
- Establecer un conjunto mínimo de canales de comunicación para informar a todas las víctimas y remitirlas a los recursos apropiados
- Participar en la cooperación y el intercambio a nivel de la UE, incluido el establecimiento de mecanismos para la remisión transnacional de las víctimas y la cooperación dentro de la UE

Dado que los estados miembros tienen la obligación de vigilar la aplicación de la Directiva e informar al respecto, puede ser necesario especificar una entidad pública como órgano rector (por ejemplo, el Ministerio de Justicia) para garantizar la plena aplicación y la homogeneidad nacional en la prestación de servicios en cooperación con la sociedad civil.

Para asegurar la continuidad, el órgano nacional de coordinación debe contar con una financiación segura y una base jurídica sólida, que lo proteja de la política.

La labor del órgano de coordinación ayudará a abordar las cuestiones que se planteen a continuación mediante la combinación de medidas nacionales, el establecimiento de redes y el apoyo a las medidas locales de los organismos públicos y privados.

Enfoque sobre todo tipo de delitos

El avance tal vez más notable de la Directiva sobre las víctimas es el paso de los derechos y protecciones específicos de los delitos a las protecciones y derechos de todas las víctimas, independientemente del tipo de delito o de su pertenencia a una categoría específica (por ejemplo, los niños, las víctimas de la violencia de género, o las víctimas de la trata de personas). Esta ampliación de los derechos y reconocimiento requiere cambios fundamentales tanto en el funcionamiento del sistema de justicia penal -adultos y menores- como en la prestación de servicios de apoyo a las víctimas. Si bien varios estados miembros han adoptado medidas para lograr este cambio, siguen existiendo importantes retos con una tendencia constante a centrarse en grupos específicos que tradicionalmente se han reconocido como vulnerables. La protección específica de los grupos vulnerables, si bien es encomiable en sí misma, no debe ir en detrimento de la ampliación de los derechos y las protecciones a todas las víctimas, a la mayoría de las cuales se les ha brindado poca o ninguna protección en el pasado. De hecho, centrarse en los que se consideran más vulnerables por pertenecer a un grupo o categoría determinados, con exclusión de otras víctimas, va expresamente en contra del objetivo declarado de la Directiva. El apoyo y la



protección a las víctimas deben dirigirse efectivamente a todas las víctimas y, al mismo tiempo, ofrecer protección y apoyo adicionales a las personas que lo necesiten.

De hecho, la Directiva hace hincapié en el derecho de todas las víctimas a recibir un trato que tenga en cuenta el dolor y el sufrimiento que han experimentado, los posibles traumas y las repercusiones de esas experiencias en sus vidas. La Directiva también establece que todas las víctimas tienen derecho a una evaluación individual diseñada para identificar sus necesidades y vulnerabilidades únicas. La Directiva reconoce que algunos aspectos como la edad, la victimización secundaria y la violencia interpersonal en el seno de la familia, así como la ciudadanía extranjera, representan elementos que deben tenerse en cuenta en una evaluación individual. Esos aspectos también ayudan a indicar algunas de las respuestas apropiadas destinadas a reducir el riesgo de revictimización. Además, la Directiva subraya el hecho de que la prevención de la revictimización y las prácticas profesionales que pueden reducir ese riesgo deben orientar las intervenciones, con todas las víctimas, en relación con los diversos derechos, protecciones y apoyos, comenzando por las características específicas de esa víctima y del delito.

La falta de reconocimiento pleno de los derechos y la falta de ampliación de las protecciones y servicios a todas las víctimas de delitos puede atribuirse a múltiples factores, entre ellos cuestiones prácticas como la financiación y la disponibilidad de recursos, así como preocupaciones o barreras de raíz cultural vinculadas a la práctica pasada o actual. Si bien es esencial seguir prestando el apoyo, los servicios y la protección necesarios a las víctimas vulnerables (muchas de las cuales son atendidas por organizaciones del sector privado y a menudo están protegidas por leyes especiales que abarcan delitos concretos), ello no debe hacerse a expensas de otras víctimas que, por razones culturales y de otra índole, no han recibido las mismas protecciones (por ejemplo, los hombres víctimas de agresiones).

Los estados miembros deben reconocer la necesidad de ampliar los derechos, protecciones y servicios a todas las víctimas, y adoptar medidas apropiadas a diversos niveles; entre ellas la protección jurídica y la política, la asignación de recursos y la adopción de un enfoque que tenga en cuenta a las víctimas en las organizaciones y organismos pertinentes, tanto en lo que respecta al funcionamiento práctico (por ejemplo, el suministro de información a todas las víctimas) como al trato interpersonal (por ejemplo, la utilización de una comunicación sensible con todas ellas). La información y la capacitación necesarias se examinan más detalladamente a continuación.



Fundamentalmente, la Directiva reconoce la posibilidad de que cualquier delito represente una experiencia difícil y traumática, por lo que es necesario asegurar que a todas las víctimas se les garantice un conjunto mínimo de servicios, derechos y protecciones. Los estados miembros deben seguir evaluando sus acciones para asegurar la adopción de un enfoque inclusivo que abarque a todas las víctimas, sin prejuicios.

Preparación de profesionales

Los profesionales representan el principal punto de contacto para las víctimas de delitos que pueden interactuar con las fuerzas del orden, los proveedores de apoyo a las víctimas, los profesionales médicos, los fiscales, los abogados, los jueces y cualquier otro personal de los tribunales. Por consiguiente, es esencial una capacitación adecuada a fin de asegurar que los profesionales tengan las aptitudes y los conocimientos necesarios para: proporcionar a las víctimas información apropiada; interactuar con las víctimas de una manera sensible que proteja su dignidad y reduzca el riesgo de victimización secundaria; y prestar a las víctimas el apoyo y los servicios pertinentes.

En esta etapa de la aplicación de la Directiva, la capacitación debe abordar la pertinencia de la Directiva sobre la justicia penal y la cultura de prestación de servicios, orientando a los profesionales mediante un cambio de paradigma en lo que respecta a cuántos han abordado y siguen abordando a las víctimas en el desempeño de sus funciones. Además de las limitaciones y el marco impuestos por las leyes y los procedimientos operativos, debe reconocerse que muchos profesionales tienen prácticas y actitudes bien establecidas que influyen en su trabajo y en su interacción con las víctimas. Para garantizar eficazmente la protección de los derechos de las víctimas no sólo es necesario conocer sus derechos y los servicios disponibles, sino también un cambio de esas actitudes en el que cada profesional pueda identificar la forma en que su comportamiento influye en las víctimas y lo que se puede hacer para mejorar la práctica existente (por ejemplo, los medios por los que un juez se dirige a una víctima en la sala del tribunal, o la forma en que un agente de policía reacciona ante la denuncia de un delito).

La capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley y de otros primeros contactos (por ejemplo, los médicos) es esencial para que las víctimas conozcan sus derechos y tengan acceso a ellos. Ello desempeña un papel importante tanto para las víctimas como para el proceso de justicia penal, que depende en gran medida de la participación y la cooperación de la víctima en el enjuiciamiento del delincuente.



Como mínimo, el plan de formación básica debe incluir: leyes nacionales y de la Unión Europea; especificación de los derechos que se aplican a su trabajo (por ejemplo, policía, fiscales, jueces, proveedores de servicios médicos); cambios de procedimiento en el desempeño de sus funciones (por ejemplo, debe informar a la víctima de sus derechos, debe evitar los interrogatorios o preguntas repetidas y escuchar a las víctimas vulnerables en un entorno protegido); programas y servicios pertinentes que puedan apoyar a la víctima y cómo hacer remisiones; y técnicas/métodos para comunicarse e interactuar con las víctimas de una manera sensible a las mismas que proteja su dignidad.

Además de la capacitación de transición dirigida a los profesionales actuales, muchos de los cuales tienen una mentalidad y una cultura de trabajo ya muy establecidas que es necesario cambiar, la capacitación debe ser amplia y continua, con elementos básicos incorporados en la formación profesional de los nuevos profesionales (por ejemplo, debería incluirse en los planes de estudios normalizados de las fuerzas del orden, la formación judicial y la facultad de medicina).

Las necesidades de formación continua deben reevaluarse periódicamente con la elaboración de nuevos programas de capacitación en función de las necesidades.

Suministro de Información

La falta general de conocimiento de los derechos de las víctimas y de los servicios de apoyo a las víctimas entre el público en general, así como las dificultades para comprender el lenguaje a menudo complejo y legalista utilizado en la comunicación oficial, exigen la aplicación de amplias estrategias de comunicación e información que garanticen el suministro y la comprensión de la información a todas las víctimas de delitos. Esto hace necesario adoptar una estrategia de comunicación variada y amplia que utilice múltiples puntos y formatos de información, entre ellos: en línea, comisarías de policía, tribunales, hospitales/clínicas, oficinas de servicios sociales y servicios de apoyo a las víctimas.

La información debe cumplir estas normas:

- Debe ser suministrada impresa (utilizando varios formatos) y oralmente
- Debe estar a disposición de los niños y otras categorías de personas cuya capacidad de comprensión puede verse comprometida, de manera fácilmente comprensible, con herramientas de comunicación especiales



- Debe suministrarse en varios idiomas, e incluir disposiciones especiales para personas con discapacidades

La información debe proporcionarse tanto de manera no específica (por ejemplo, folletos informativos para cualquier persona interesada, información de acceso público en la web) como dirigida a las víctimas de delitos cuando entren en contacto con las autoridades o los proveedores de servicios pertinentes.

No debe suponerse que las víctimas comprenden plenamente sus derechos y tienen la capacidad de ejercerlos tras una comunicación inicial. Por consiguiente, es necesario hacer un seguimiento y garantizar el suministro de información durante todo el contacto con el sistema de justicia penal y los servicios de apoyo a las víctimas, informando a las víctimas y comprobando de nuevo su situación a lo largo de todo el proceso para asegurarse de que conocen los derechos aplicables en una etapa determinada (por ejemplo, el derecho a apelar cuando se desestima el caso o la decisión de no seguir adelante; el derecho a recibir información cuando se libera al delincuente de la prisión), ya que éstos influyen en su participación en las actuaciones penales y en la experiencia de haber recibido un trato justo o injusto por parte del sistema de justicia.

Consideraciones especiales

Además de los cuatro desafíos transversales esbozados anteriormente, los esfuerzos de los estados miembros por aplicar la Directiva sobre las víctimas apuntan a dos áreas transversales clave de preocupación: 1) la necesidad de apoyar a las víctimas y garantizar su participación en el proceso penal y 2) la necesidad de tomar en consideración la posición singular de las víctimas adultas de delitos juveniles, cuestión que no se aborda en la Directiva sobre las víctimas.

Fundamentalmente, dada la reconocida prevalencia de la victimización secundaria y el potencial de re traumatización imbuído en el propio proceso de justicia penal, los estados miembros han de adoptar medidas para garantizar que las víctimas no sólo sean conscientes de su derecho a participar y de los medios por los que pueden hacerlo (de conformidad con la legislación nacional), sino que también cuenten con el apoyo necesario en materia de comunicación, preparación, participación y seguimiento para reducir el daño potencial.

Participación de la víctima en los procedimientos penales

La participación de las víctimas en las actuaciones penales representa uno de los principales aspectos de interés de la Directiva sobre las víctimas, tanto en relación con el derecho y el



potencial de participación (derecho a ser oído) como con la necesidad de asegurar que la participación no dé lugar a una victimización secundaria o repetida. Si bien se pueden adoptar medidas procesales para apoyar la participación (por ejemplo, dar a las víctimas el derecho a testificar en el tribunal), alentar a las víctimas a participar y protegerlas cuando decidan hacerlo representa un desafío mayor. Algunos estados miembros (por ejemplo, Alemania² y España³) han adoptado medidas para abordar esta cuestión mediante la creación de apoyos y servicios innovadores destinados a promover la participación y reducir un posible daño a la víctima.

La atención no sólo se centra en reducir el riesgo de que aumente el sufrimiento de la víctima y la victimización secundaria, sino también en reforzar la posición de la víctima desde una perspectiva jurídica, permitiéndole ejercer mejor sus derechos y hacer que la experiencia sea menos frustrante. Para ello es necesario adoptar medidas que ayuden a la víctima a comprender lo que va a suceder y a sentir que cuenta con apoyo emocional mientras participa en las actuaciones (durante el interrogatorio y mientras presta testimonio ante el tribunal) que son potencialmente traumáticas.

Sin embargo, la participación de la víctima en el proceso penal no se refiere únicamente a sus derechos, sino también a la aportación de pruebas y la identificación de la verdad jurídica. Como tales, las víctimas desempeñan un papel en la aportación de pruebas en relación con el hecho de que el delito haya tenido lugar o no y con su gravedad (que puede medirse en parte por el impacto en la víctima). Por consiguiente, toda medida que se adopte para apoyar la participación de las víctimas debe hacerse con pleno respeto de la integridad y neutralidad del proceso, asegurando al acusado el derecho a la presunción de inocencia hasta que se demuestre su culpabilidad. Este reconocimiento, sin embargo, no debe hacerse a expensas de la integridad física, psicológica o emocional de la víctima.

La garantía de las protecciones y el apoyo a la participación en las actuaciones penales no impide que se ofrezcan protecciones y apoyos adecuados a las víctimas que no presenten cargos o decidan no participar⁴. Sin embargo, es esencial reconocer que se necesitan

²Alemania introdujo la asistencia psicosocial en los procedimientos penales como parte de la tercera Ley de reforma de los derechos de las víctimas. Ley sobre el fortalecimiento de los derechos de las víctimas en los procedimientos penales (3ª Ley de reforma de los derechos de las víctimas), 21 de diciembre de 2015 https://www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Staerkung_Opferschutzrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³La Ley española 4/2015, que transpone la Directiva de la UE 2012/29/UE, incluye una disposición que prevé la prestación de apoyo a las víctimas y asistencia psicológica a lo largo del proceso penal.

⁴El sistema español es un ejemplo de modelo de servicios integrales que ofrece apoyo psicológico a todas las víctimas, independientemente de su participación en el proceso penal.



diferentes tipos de apoyo en diversas fases y que la recepción del apoyo apropiado puede ayudar y potenciar a las víctimas tanto en la denuncia del delito como en la participación en el proceso penal.

Víctimas adultas de delitos juveniles

Todos los países de la Unión Europea tienen sistemas de justicia separados para adultos y menores que se adhieren a principios que no siempre están alineados debido a las protecciones y derechos especiales que el derecho nacional e internacional otorga a los menores en reconocimiento de su condición de niños y a su estado de desarrollo. Estas protecciones jurídicas imponen respuestas jurídicas específicas capaces de activar procesos relacionados con el crecimiento y la asunción de responsabilidades en el seno de los adolescentes con miras a la rehabilitación y la adhesión a las normas y leyes sociales.

En consecuencia, la información proporcionada a la víctima adulta de un delito cometido por un menor y, en términos más generales, la relación que se crea entre la víctima adulta y el sistema de justicia de menores, merece especial atención no sólo en lo que respecta al contenido de la información que se ha de transmitir, sino también en lo que respecta a los medios de transmisión. Los instrumentos de comunicación deben proporcionar a la víctima una comprensión completa de su papel -en lo que respecta a la responsabilidad asignada a toda la comunidad adulta- en la rehabilitación del menor, con todo lo que ello conlleva. Esto hace que la comunicación con la víctima en relación con sus derechos y el funcionamiento dentro del sistema de justicia de menores sea extremadamente delicado y complejo, dado que, en última instancia, la víctima tiene un espacio bastante limitado dentro de las actuaciones y corre el riesgo de sentirse instrumentalizada por el sistema.

Por consiguiente, la comunicación con las víctimas adultas de delitos juveniles debe incluir información sobre su situación, las expectativas del sistema de justicia de menores y la forma en que pueden participar de manera significativa. La información que se proporcione debe, a la vez que refleja la filosofía del sistema de justicia de menores, estar concebida para proteger la dignidad y la elección de la víctima en lo que respecta a la participación en el sistema, explicando al mismo tiempo la importancia de las medidas de apoyo al delincuente.

Los profesionales de la justicia de menores, así como las fuerzas del orden en contacto con la víctima, deben recibir una capacitación adecuada y tener acceso a material informativo específicamente elaborado para facilitar este proceso de comunicación.