



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2015

© Naciones Unidas, diciembre de 2015. Reservados todos los derechos a nivel mundial.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Prefacio

Todos los años, los actos de terrorismo matan, lesionan y causan daños a miles de víctimas inocentes de todas las razas, culturas y creencias religiosas en todo el mundo.

Hasta ahora, las víctimas de la delincuencia, incluido el terrorismo, han sido con demasiada frecuencia los olvidados del sistema de justicia penal. Sin embargo, en los últimos años ha habido un mayor reconocimiento de los derechos y las funciones que esos actores importantes tienen en el marco de la justicia penal.

Una parte integrante de los esfuerzos de la comunidad internacional por luchar contra el terrorismo es poner a los autores de actos terroristas a disposición de la justicia y hacerles rendir cuentas de sus actos, de conformidad con el estado de derecho y las obligaciones en materia de derechos humanos. Este principio fundamental exige que los Estados Miembros establezcan y apliquen medidas nacionales eficaces, basadas en el estado de derecho, para la investigación de esos delitos y el enjuiciamiento de sus autores, y protejan y den apoyo a las víctimas de esos delitos, en el marco del sistema de justicia penal.

Habida cuenta de lo anterior, los Estados Miembros solicitaron a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en la resolución 68/187 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2013, entre otras medidas, que continuara “ampliando sus conocimientos jurídicos especializados mediante la preparación, en estrecha coordinación con los Estados Miembros, de mejores prácticas para prestar asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo, incluso en lo que respecta a su función en el marco de la justicia penal”.

La presente publicación es el resultado de una reunión de un grupo de expertos convocada por la UNODC y celebrada los días 24 y 25 de noviembre de 2014. En esa reunión, expertos de los Estados Miembros, las Naciones Unidas, la sociedad civil y organizaciones competentes se reunieron para intercambiar experiencias y analizar problemas y enfoques para prestar un mayor apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco del sistema de justicia penal. Como consecuencia de esos debates y deliberaciones, que también versaron sobre los instrumentos y marcos normativos internacionales, multilaterales y regionales disponibles, los expertos elaboraron una serie de buenas prácticas recomendadas, que se exponen en la presente publicación.

Esas recomendaciones tienen por objeto prestar asistencia a los Estados Miembros para que establezcan y mejoren políticas, leyes y capacidades institucionales a fin de conseguir mejores resultados para las víctimas, respetando plenamente al mismo tiempo el estado de derecho y los derechos de las personas acusadas. Esperamos que esta publicación contribuya al creciente acervo de jurisprudencia sobre este importante tema.

Yury Fedotov
Director Ejecutivo de la Oficina de
las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	iii
I. Introducción	1
Antecedentes	1
Instrumentos y arreglos internacionales y regionales y otros instrumentos y arreglos multilaterales	4
Definiciones y principios generales	13
II. Marco jurídico, capacidad institucional y coordinación	19
III. Asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo durante investigaciones y enjuiciamientos penales	25
Introducción	25
La necesidad de un enfoque de la investigación y el enjuiciamiento de actos de terrorismo centrado en las víctimas	27
Acceso a la justicia, asesoramiento jurídico, representación y participación	30
Información, privacidad personal y relaciones con los medios de comunicación	43
Restitución, reparación e indemnización financiera	47
IV. El papel de las asociaciones de víctimas y la sociedad civil	55
V. Cooperación internacional	61
<i>Anexos</i>	
I. Diagrama de flujo para elaborar respuestas de justicia penal centradas en las víctimas	65
II. Instrumentos y arreglos internacionales, regionales y multilaterales sobre asistencia a las víctimas	67
III. Lista de contribuidores	69

I. Introducción

Antecedentes

1. Históricamente, los sistemas de justicia penal se han centrado principalmente en la aprehensión, enjuiciamiento y castigo de los autores de delitos, mientras que la función de las víctimas de delitos se ha limitado a menudo a la de testigos o se ha olvidado por completo. Sin embargo, la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, que contiene 21 medidas recomendadas destinadas a asegurar el acceso a la justicia y a un trato justo, y garantiza el resarcimiento, la indemnización y la asistencia a las víctimas, representó un cambio histórico de enfoque hacia respuestas de la justicia penal más centradas en las víctimas. La Declaración constituyó la base de la elaboración y aplicación con posterioridad de criterios y normas internacionales relativos al trato justo de las víctimas de delitos en el marco de los sistemas jurídicos y de justicia penal, de conformidad con el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. Aunque la Declaración no es específica de las víctimas del terrorismo, es igualmente aplicable a ese grupo, y los principios que contiene han promovido e influido en los instrumentos y arreglos internacionales y multilaterales posteriores relativos al trato justo y los derechos de las víctimas del terrorismo en el marco del sistema de justicia penal. Además, en las Naciones Unidas se han reconocido la condición jurídica, la función y los derechos de las víctimas del terrorismo en el sistema de justicia penal como parte integrante de los marcos eficaces de lucha contra el terrorismo, como se reconoce en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y en resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General¹.

3. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a través de su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, tiene el mandato, con arreglo a resoluciones de la Asamblea General, de prestar asistencia técnica a los Estados Miembros en la aplicación de sus obligaciones de conformidad con 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo negociados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, así como resoluciones contra el terrorismo del Consejo de Seguridad, que son vinculantes en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

¹ Pueden consultarse en www.un.org/es/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml y www.un.org/es/sc/ctc/resources/res-sc.html.

4. De conformidad con resoluciones recientes, la Asamblea General ha reconocido asimismo la importancia de que los Estados Miembros incorporen medidas eficaces relativas a la condición jurídica, los derechos y la función de las víctimas del terrorismo en sus respuestas jurídicas y de justicia penal contra el terrorismo. En virtud de esas resoluciones, la Asamblea General ha encomendado a la UNODC el mandato de prestar asistencia técnica especializada a los Estados Miembros para reforzar la capacidad de sus sistemas nacionales jurídico y de justicia penal para apoyar a las víctimas del terrorismo.

5. Tras una solicitud formulada por la UNODC en el 22º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Viena del 22 al 26 de abril de 2013, la Asamblea General aprobó la resolución 68/187 sobre asistencia técnica para aplicar los tratados y protocolos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo, reforzando el mandato de la UNODC, a través de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, en relación con las víctimas del terrorismo. En la resolución:

- Se recordó la resolución 66/282, en la que se reconoció la función que podía desempeñar el apoyo a las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, en particular para contrarrestar la atracción del terrorismo.
- Se observó la labor que están llevando a cabo las entidades pertinentes de los Estados Miembros y las Naciones Unidas para asegurar que las víctimas del terrorismo sean tratadas con dignidad y que se reconozcan y protejan sus derechos.
- Se tomó nota de los nuevos instrumentos de asistencia técnica publicados por la UNODC, entre ellos el manual titulado *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo*.

6. Asimismo, en el párrafo 8 de la parte dispositiva de la resolución se solicitó a la UNODC que continuara “ampliando sus conocimientos jurídicos especializados mediante la preparación, en estrecha coordinación con los Estados Miembros, de mejores prácticas para prestar asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo, incluso en lo que respecta a su función en el marco de la justicia penal”.

7. En cumplimiento de su mandato en virtud de la resolución, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, en colaboración con el Foro Mundial contra el Terrorismo, organizó una reunión de un grupo de expertos los días 24 y 25 de noviembre de 2014 en Viena, en la que se reunieron expertos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la sociedad civil, asociaciones de víctimas y otras organizaciones pertinentes para intercambiar experiencias y enfoques comparativos en el apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de investigaciones penales y enjuiciamientos relacionados con el terrorismo.

8. Sobre la base de las deliberaciones de los expertos participantes, así como de los instrumentos y arreglos internacionales, multilaterales y regionales disponibles relativos a las víctimas de delitos, incluido el terrorismo, y de la información reunida anteriormente durante la elaboración de *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo*, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, en consulta con los

expertos participantes, ha recopilado una lista (aunque no exhaustiva) de prácticas que puede afirmarse que representan buenas prácticas en esta importante esfera.

9. A los efectos de la presente publicación, puede entenderse que las buenas prácticas representan políticas o prácticas, relacionadas con el apoyo y la asistencia a las víctimas del terrorismo durante el proceso de justicia penal, que se han calificado eficaces por: *a)* sus efectos positivos para la consecución de mejores resultados de justicia penal para las víctimas del terrorismo; *b)* su sostenibilidad para la mayoría de los Estados; y *c)* su capacidad de ser reproducidas en la mayoría de los Estados, en caso necesario con adaptaciones para compatibilizarlas con circunstancias nacionales concretas (por ejemplo, situaciones culturales y jurídicas).

10. La presente publicación se propone prestar asistencia y proporcionar orientación práctica a responsables de formular políticas, funcionarios y profesionales de la justicia penal de los Estados Miembros para elaborar y aplicar respuestas de justicia penal basadas en el estado de derecho en apoyo de las víctimas del terrorismo en sus marcos jurídicos y de justicia penal nacionales. Se espera que contribuya a una mejor comprensión de las cuestiones relacionadas con esta importante esfera y a la elaboración de criterios y normas internacionales identificables.

11. También se tomó en consideración la labor pertinente de la Sección de Justicia de la UNODC durante la elaboración de la presente publicación. En 1999 elaboró el *Handbook on Justice for Victims: On the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (Manual sobre justicia para las víctimas: sobre la utilización y aplicación de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder) para que sirviera de guía a los Estados que aplicasen la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. En el Manual se esbozan las medidas básicas para desarrollar servicios amplios de asistencia a las víctimas de delitos, así como políticas, procedimientos y protocolos sensibles a los intereses de las víctimas para los organismos de justicia penal. La Sección de Justicia está elaborando actualmente una revisión del Manual para asegurar que siga siendo un recurso actualizado y útil para los Estados Miembros.

12. Además, en 2008, tras las consultas celebradas en una reunión de un grupo de expertos con expertos nacionales y órganos especializados, la Subdivisión de Lucha contra la Delincuencia Organizada y el Tráfico Ilícito de la UNODC produjo el *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*. Esa guía, que está a disposición de los responsables de formular políticas, legisladores, profesionales del derecho, y funcionarios de órganos encargados de hacer cumplir la ley y de justicia, está concebida para ayudar a los Estados a aplicar medidas prácticas en sus sistemas jurídicos y procedimientos operacionales nacionales. Aunque el tema central de la guía sean las investigaciones y enjuiciamientos relacionados con la delincuencia organizada, las prácticas y enfoques que contiene son igualmente pertinentes al identificar y elaborar buenas prácticas para la protección y el apoyo a las víctimas que son también testigos en investigaciones penales y enjuiciamientos relacionados con el terrorismo.

Instrumentos y arreglos internacionales y regionales y otros instrumentos y arreglos multilaterales

Naciones Unidas

13. En el sistema de las Naciones Unidas, los derechos y la función de las víctimas en el marco de la justicia penal se reconocen específicamente en varios instrumentos y órganos institucionales de lucha contra el terrorismo y de justicia penal, que se mencionan a continuación.

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo

14. En septiembre de 2006, la Asamblea General aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en la resolución 60/288 de la Asamblea General, que contiene un plan de acción como anexo. La Estrategia, que sirve de documento estratégico rector de las Naciones Unidas en la esfera de la lucha contra el terrorismo, constituyó la primera ocasión en que todos los Estados Miembros pudieron alcanzar un consenso sobre un enfoque estratégico común para combatir el terrorismo, resolviendo adoptar medidas prácticas a nivel individual y colectivo para prevenir y combatir ese fenómeno. La Estrategia se basa en cuatro pilares:

- Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo (Pilar I).
- Medidas para prevenir y combatir el terrorismo (Pilar II).
- Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto (Pilar III).
- Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo (Pilar IV).

15. El párrafo 8 del Pilar I se refiere específicamente a los derechos y la función de las víctimas del terrorismo como componente fundamental de la lucha eficaz contra el terrorismo, y dispone que los Estados Miembros resuelvan:

Estudiar la posibilidad de establecer, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias y faciliten la normalización de su vida. A este respecto, alentamos a los Estados a que pidan a las entidades competentes de las Naciones Unidas que los ayuden a establecer tales sistemas nacionales. También nos esforzaremos por promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas y fomentar la participación de la sociedad civil en una campaña mundial contra el terrorismo y para su condena. Esto podría incluir el examen por la Asamblea General de la posibilidad de elaborar mecanismos prácticos para prestar asistencia a las víctimas.

16. Desde su aprobación, la Estrategia ha sido examinada cada dos años para evaluar la labor de las Naciones Unidas y los Estados Miembros para hacer frente a la amenaza del terrorismo, así como para poner de relieve los problemas y las oportunidades que supone aplicar programas y actividades de lucha contra el terrorismo en el actual panorama internacional de seguridad.

17. En los exámenes bienales tercero y cuarto, la Asamblea General aprobó resoluciones en las que reafirmaba su compromiso inquebrantable de intensificar la cooperación internacional para prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y poniendo de relieve la necesidad de promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas de actos terroristas. La Asamblea General reconoció la labor de los órganos y otras organizaciones de las Naciones Unidas destinada a apoyar a las víctimas del terrorismo y les alentó a redoblar sus esfuerzos por prestar, previa solicitud, apoyo en la creación de capacidad y asistencia técnica a los Estados Miembros para elaborar y aplicar programas de asistencia y apoyo a esas víctimas.

Simposio sobre el apoyo a las víctimas del terrorismo

18. En 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, convocó un Simposio sobre el apoyo a las víctimas del terrorismo, con objeto de que constituyera un foro para que las víctimas, los expertos, los Estados Miembros, las organizaciones regionales, la sociedad civil y los medios de información debatieran medidas concretas para prestar asistencia a las víctimas, intercambiar mejores prácticas y poner de relieve las medidas ya adoptadas por los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales para apoyar y empoderar a las víctimas.

19. Durante el Simposio, se condenó el terrorismo como una grave violación de los derechos humanos básicos, y se subrayó la importancia esencial de otorgar condición jurídica a las víctimas. Se instó a los Estados Miembros a que consideraran establecer estructuras especiales para complementar la labor de investigación de casos de terrorismo, garantizar que las conclusiones se compartieran sistemáticamente con las víctimas y facilitar la participación de las víctimas en actuaciones judiciales contra los autores. Se formularon las ocho siguientes recomendaciones para prestar un apoyo eficaz a las víctimas de actos de terrorismo:

- Proporcionar un centro virtual de redes de comunicación e información para las víctimas del terrorismo, funcionarios estatales, expertos, proveedores de servicios y la sociedad civil.
- Reforzar los instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, para otorgar a las víctimas del terrorismo condición jurídica y proteger sus derechos.
- Establecer servicios de salud de fácil acceso que puedan prestar a las víctimas apoyo completo a corto, medio y largo plazo.
- Establecer un equipo internacional de respuesta rápida de apoyo a las víctimas.
- Prestar apoyo financiero a las víctimas.

- Mejorar la capacidad de las Naciones Unidas de prestar asistencia a los supervivientes y a las familias de los miembros del personal muertos o heridos en ataques terroristas o dirigidos contra ellas.
- Participar en una campaña mundial de sensibilización en apoyo de las víctimas del terrorismo.
- Mejorar la información periodística sobre las víctimas.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

20. Aunque ninguna de las 19 convenciones y protocolos contra el terrorismo negociados bajo los auspicios de las Naciones Unidas se refiere específicamente a los derechos y la función de las víctimas del terrorismo, en ellos se pone de relieve la importancia fundamental de que los Estados incorporen el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales en las respuestas jurídicas y de justicia penal nacionales con respecto a la investigación de delitos relacionados con el terrorismo y el enjuiciamiento de sus autores, en plena conformidad con los instrumentos, criterios y normas internacionales. De esa forma, los derechos de las víctimas se reconocen implícitamente en esos instrumentos como componente integrante e importante de medidas eficaces de lucha contra el terrorismo.

Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad

21. Reafirmando su resolución 1373 (2001), aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y las Declaraciones Ministeriales que figuran respectivamente en el anexo de la resolución 1377 (2001) y de la resolución 1456 (2003), así como sus demás resoluciones, relativas a las amenazas a la paz y la seguridad que plantea el terrorismo, el Consejo de Seguridad aprobó su resolución 1535 (2004) en su 4936ª sesión, celebrada el 26 de marzo de 2004, por la que se creó la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.

22. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo está encargada de evaluar la aplicación por los Estados Miembros de sus obligaciones internacionales en materia de lucha contra el terrorismo con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo. Como parte de su apreciación global de las leyes, políticas y prácticas nacionales de lucha contra el terrorismo de los Estados Miembros, la Dirección Ejecutiva evalúa el grado en que los Estados Miembros incorporan medidas en sus sistemas jurídicos y de justicia penal nacionales para proteger y apoyar a los principales actores durante la investigación de delitos relacionados con el terrorismo y el enjuiciamiento de sus autores. Esa apreciación incluye la evaluación de las necesidades de asistencia técnica en relación con las víctimas del terrorismo y la recopilación de las mejores prácticas de distintos países en relación con esa cuestión.

23. En su resolución 2129 (2013), el Consejo de Seguridad expresa su profunda solidaridad con las víctimas del terrorismo y sus familiares, y alienta a la Dirección Ejecutiva a que tenga en cuenta la importante función que pueden desempeñar las redes de víctimas y supervivientes en la lucha contra el terrorismo, en estrecha

cooperación con el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y sus grupos de trabajo pertinentes.

Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo

24. El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, establecido por el Secretario General en 2005, está presidido por el Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos y abarca a 35 entidades de las Naciones Unidas e internacionales. Trabaja para asegurar la coordinación y coherencia generales de las actividades del sistema de las Naciones Unidas contra el terrorismo, principalmente por medio de sus grupos de trabajo y otras iniciativas. También se esfuerza por asegurar que se integren en su labor las prioridades del Secretario General, incluido el respeto de los derechos humanos, como se expresa en la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, y trata de fomentar la colaboración constructiva entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y el sector privado, cuando proceda, para aplicar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

25. La Estrategia, que reúne en un marco coherente decenios de respuestas normativas y jurídicas de las Naciones Unidas contra el terrorismo emanadas de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas, ha sido el tema principal de la labor del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo desde su aprobación.

26. La Estrategia acoge con agrado la institucionalización del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo en la Secretaría de las Naciones Unidas. Así pues, en 2009 el Secretario General estableció una Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo en el Departamento de Asuntos Políticos, por cuyo conducto el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, con la ayuda de varias iniciativas y grupos de trabajo temáticos, y bajo la orientación normativa de los Estados Miembros a través de la Asamblea General, procura coordinar el apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas a la aplicación de la Estrategia y catalizar iniciativas de todo el sistema con valor añadido en apoyo de los esfuerzos de los Estados Miembros por aplicarla en todos sus aspectos.

Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

27. En el informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/20/14) se enuncian principios marco propuestos para garantizar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo.

28. Las recomendaciones del informe, que se propone apoyar los pilares I y IV de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, pueden agruparse a grandes rasgos en las siguientes categorías: *a)* penalización, *b)* investigaciones penales y enjuiciamientos, *c)* asistencia judicial recíproca y cooperación internacional,

d) participación de las víctimas en las actuaciones penales, e) privacidad personal, f) resarcimiento, g) organizaciones de apoyo a las víctimas, h) mediación y resolución de controversias, e i) hacer frente a las condiciones que propician el terrorismo.

La situación en Europa

29. En Europa, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han incorporado los derechos de las víctimas de delitos, incluido el terrorismo, en directivas y recomendaciones normativas vinculantes y no vinculantes.

Consejo de Europa

30. En el Consejo de Europa, el Comité de Ministros es el órgano de adopción de decisiones, formado por los ministros de asuntos exteriores o los representantes permanentes de los 47 Estados miembros. De conformidad con su estatuto, el Comité de Ministros puede formular recomendaciones no vinculantes a los Estados miembros sobre asuntos en los que ha convenido una política común.

31. El Comité de Ministros ha aprobado varias recomendaciones sobre asistencia y apoyo a las víctimas de delitos, que incluyen, entre otras cosas, la indemnización, el acceso a la justicia, la participación en actuaciones penales y la prevención de la victimización. Las más importantes son la Recomendación R (85) 11 sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y del procedimiento penal y la más reciente Recomendación Rec(2006)8 sobre asistencia a víctimas del delito, que sustituye a la Recomendación R (87) 21 sobre la asistencia a las víctimas y la prevención de la victimización. También se deberían considerar en particular las Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas, aprobadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2005.

32. El Comité de Expertos en Terrorismo, un comité intergubernamental de expertos establecido en 2003 para sustituir al Grupo Multidisciplinario de Acción Internacional contra el Terrorismo, ha participado también en la elaboración de instrumentos jurídicos para combatir el terrorismo. Como consecuencia de la labor del Comité, el Consejo de Europa aprobó en 2005 el Convenio para la prevención del terrorismo, que contiene una disposición que se ocupa específicamente de la protección, indemnización y ayuda a las víctimas del terrorismo.

Unión Europea

33. La Unión Europea se ha ocupado del tema de la asistencia a las víctimas de delitos, en particular por medio de decisiones marco o directivas, que son en ambos casos vinculantes para los Estados miembros, pero prevén cierta flexibilidad en relación con los enfoques y prácticas nacionales.

34. Un importante instrumento histórico es la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo de la Unión Europea relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, adoptada el 15 de marzo de 2001, que prevé los derechos mínimos de las víctimas en el proceso penal.

Establece disposiciones por las que se garantizan a las víctimas los derechos de protección, indemnización y acceso a la mediación y a toda la información pertinente, así como el derecho a participar en las actuaciones. Además, la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo insta a los Estados miembros de la Unión Europea a que pongan su legislación en conformidad con esa decisión y establece reglas mínimas en relación con los delitos de terrorismo y las sanciones que los Estados miembros deben incorporar en su legislación nacional, garantizando al mismo tiempo la debida asistencia a las familias de las víctimas.

35. También es pertinente la Directiva 2004/80/CE del Consejo de la Unión Europea, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos. La finalidad de esa directiva es establecer un sistema de cooperación para facilitar el acceso a la indemnización a las víctimas de delitos en situaciones transfronterizas. Más recientemente, la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección estableció el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de la Unión Europea de decisiones relativas a medidas de protección de las víctimas de delitos.

36. Por último, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 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 por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, ha mejorado considerablemente la situación de las víctimas de delitos en la Unión Europea al poner de relieve las circunstancias especiales que rodean a las víctimas del terrorismo y la necesidad de las debidas respuestas de los gobiernos a sus necesidades específicas.

37. Además de esos actos legislativos, la Unión Europea aprobó el Programa de Estocolmo, un plan quinquenal para el período 2010-2014 para proporcionar directrices comunes de política a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la protección de los derechos fundamentales, la privacidad, los derechos de los grupos minoritarios y los derechos de los grupos de personas con necesidades de protección especial. En esas directrices, entre otras cosas, se pedía a los Estados miembros que examinaran la forma en que podían mejorarse la legislación nacional y las medidas de apoyo conexas para la protección de las víctimas, incluso del terrorismo.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

38. La OSCE es una organización intergubernamental formada por 57 Estados participantes y 11 socios. Ha puesto de relieve la necesidad de reforzar la solidaridad con las víctimas del terrorismo en decisiones políticamente vinculantes.

39. Entre esas decisiones figura la Decisión N° 618 del Consejo Permanente de la OSCE, de 1 de julio de 2004, sobre solidaridad con las víctimas del terrorismo², en la que se invitaba a los Estados participantes de la OSCE a que exploraran “la posibilidad de introducir o de reforzar toda medida de apoyo pertinente, incluso financiera, para las

²Puede consultarse en www.osce.org.

víctimas del terrorismo y sus familias, que sea conforme a su derecho interno”. Les alentaba asimismo a que cooperaran “con toda institución competente de la sociedad civil en toda medida de compasión o de apoyo a las víctimas del terrorismo y sus familias”.

40. En la Decisión N° 618 también se pedía a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos que recopilara la normativa legal ya existente en materia de asistencia e indemnización para las víctimas del terrorismo, a fin de dar a conocer las mejores prácticas en dicho campo. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos cumplió ese mandato elaborando un proyecto sobre solidaridad con las víctimas del terrorismo y organizando una Reunión de Alto Nivel sobre las Víctimas del Terrorismo celebrada en Viena los días 13 y 14 de septiembre de 2007, en la que se reconoció que podían redactarse normas mínimas internacionalmente reconocidas y seguir desempeñando un papel en la promoción de buenas prácticas en esa esfera en los Estados participantes³.

41. Por último, la Decisión N° 1063 del Consejo Permanente de la OSCE, de 7 de diciembre de 2012, sobre el Marco Consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo⁴ prevé que las actividades de la OSCE para mejorar la cooperación y crear capacidad para prevenir y combatir el terrorismo deberían “centrar la atención en el papel de las víctimas del terrorismo y sus familias, promoviendo prácticas recomendadas en la esfera de la solidaridad con ellas y asegurándose de que se escucha su voz”.

Otras iniciativas multilaterales

Foro Mundial contra el Terrorismo

42. El Foro Mundial contra el Terrorismo es un órgano intergubernamental formado por 29 países y la Unión Europea. Establecido en septiembre de 2011, constituye una plataforma multilateral informal de lucha contra el terrorismo con la finalidad de: *a)* identificar necesidades civiles críticas de lucha contra el terrorismo, *b)* movilizar conocimientos especializados y recursos para atender esas necesidades, y *c)* mejorar la cooperación mundial. El Foro Mundial contra el Terrorismo organiza periódicamente reuniones de importantes encargados de formular políticas, profesionales y expertos de sus miembros, las Naciones Unidas y otros órganos multilaterales.

Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales

43. En septiembre de 2011 se pidió al Grupo de Trabajo sobre el Sector de Justicia Penal y el Estado de Derecho del Foro Mundial contra el Terrorismo que elaborara buenas prácticas sobre una respuesta eficaz y basada en el estado de derecho del sector de justicia penal al terrorismo. Los días 9 y 10 de julio de 2012, el Gobierno de España acogió una Conferencia de Alto Nivel sobre las Víctimas del Terrorismo bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre la lucha contra el extremismo violento del Foro

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

Mundial contra el Terrorismo. En la reunión, los Estados miembros reconocieron la necesidad de colaborar para elaborar un documento en que se enunciaran buenas prácticas para prestar asistencia a las víctimas del terrorismo. El Gobierno de España distribuyó un proyecto de Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales, en el que se identifican 17 buenas prácticas de justicia penal en tres categorías amplias: 1) enfoque general, 2) medidas inmediatamente después del atentado terrorista, y 3) medidas durante el proceso de justicia penal.

44. El 7 de noviembre de 2012 se reunieron los expertos de los Estados miembros para examinar y perfeccionar el documento. En consonancia con la Declaración de El Cairo sobre la Lucha contra el Terrorismo y el Estado de Derecho del Foro Mundial contra el Terrorismo, se alienta a todos los Estados miembros a que consideren utilizar esas buenas prácticas no vinculantes, reconociendo al mismo tiempo que la aplicación de tales prácticas debe ser compatible con el derecho internacional aplicable, así como con la legislación nacional, y debe tener en cuenta las diferentes situaciones históricas, culturas y sistemas jurídicos entre los Estados. También se alienta a los Estados a que tomen nota de los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los informes de las Naciones Unidas y se les alienta, pero no se les obliga, a intercambiar con el Grupo de Trabajo sobre la lucha contra el extremismo violento sus experiencias de la aplicación de las prácticas recomendadas.

Memorando de Rabat sobre buenas prácticas en cuanto a sistemas eficaces de lucha contra el terrorismo en el ámbito de la justicia penal

45. Sobre la base de las aportaciones del Grupo de Trabajo sobre el Sector de Justicia Penal y el Estado de Derecho acerca de la función de las autoridades de justicia penal en la investigación y desarticulación de actividades terroristas, el Foro Mundial contra el Terrorismo aprobó en febrero de 2012 el Memorando de Rabat sobre buenas prácticas en cuanto a sistemas eficaces de lucha contra el terrorismo en el ámbito de la justicia penal, en el que se establecen 15 buenas prácticas de lucha contra el terrorismo, algunas de las cuales guardan relación con los derechos y la función de las víctimas del terrorismo, como la buena práctica 1.

46. El Foro Mundial contra el Terrorismo alienta a los Estados miembros a que adopten y apliquen las buenas prácticas no vinculantes establecidas en el Memorando de Madrid y el Memorando de Rabat.

Plan de Acción del Foro Mundial contra el Terrorismo sobre las Víctimas del Terrorismo

47. Durante la Conferencia de Alto Nivel sobre las Víctimas del Terrorismo, los Estados miembros identificaron y convinieron en un Plan de Acción de medidas concretas para promover y reforzar el apoyo a las víctimas del terrorismo. Varias iniciativas indicadas en ese Plan (por ejemplo, la elaboración de documentación de información pública, incluidos folletos, carteles y servicios basados en la web) son pertinentes a la identificación y aplicación de buenas prácticas en esa esfera.

Unión Africana

48. La Unión Africana es una organización regional formada por 54 países del continente africano. Se propone promover la unidad y la solidaridad entre los Estados africanos, coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo, salvaguardar la soberanía de sus Estados miembros y promover la cooperación en el marco de las Naciones Unidas.

49. En el tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea de la Unión Africana celebrado en Addis Abeba el 8 de julio de 2004 se aprobó el Protocolo de la Convención de la Organización de la Unidad Africana sobre la prevención y la lucha contra el terrorismo. De conformidad con el artículo 3, párrafo 1 c), del Protocolo, los Estados partes están obligados a “identificar, detectar, decomisar y embargar o incautar todos los fondos y cualesquiera otros activos utilizados o asignados para la finalidad de cometer un acto terrorista, y a establecer un mecanismo para utilizar esos fondos para indemnizar a las víctimas de actos terroristas o sus familias”.

50. La Comisión de la Unión Africana organizó en Argel los días 27 y 28 de octubre de 2014 el Simposio sobre las Víctimas de Actos Terroristas, que reunió no solo a delegados de los Estados miembros de la Unión Africana y los Estados asociados, sino también de organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover la asistencia y el apoyo a las víctimas del terrorismo. Las deliberaciones celebradas durante el Simposio se centraron en una serie de cuestiones temáticas relacionadas con el apoyo y la asistencia a las víctimas del terrorismo. En particular, los participantes se ocuparon de la necesidad de seguir elaborando mecanismos de respuesta, en los que se debería tomar en consideración las necesidades inmediatas, de mediano plazo y de largo plazo de las víctimas, adaptarse a las necesidades de los diferentes grupos, como las mujeres y los niños, y prestar suficiente atención al bienestar psicológico de las víctimas.

51. Durante el Simposio se puso de relieve la importancia de la función de las víctimas de actos terroristas, así como de los medios de información, la sociedad civil y las autoridades comunitarias y religiosas, en lo relativo a deslegitimar el terrorismo y luchar contra el extremismo violento. La Red de Periodistas para la Paz y la Seguridad en África (NetPeace), que se estableció con la asistencia de la Unión Africana para facilitar la información sobre cuestiones de paz y seguridad por los medios de información africanos, desempeña un papel importante en la promoción de ese enfoque entre los medios de información y los periodistas en África. Los participantes en el Simposio también examinaron la creación de la Red de Asociaciones Africanas de Víctimas de Actos Terroristas.

Liga de los Estados Árabes

52. La Liga de los Estados Árabes es una organización regional formada por 22 países árabes de África del Norte, el Cuerno de África y Asia Sudoriental. El propósito principal de la Liga es “establecer relaciones más estrechas entre los Estados miembros y coordinar sus actividades políticas con el fin de fomentar una estrecha colaboración

entre ellos, salvaguardar su independencia y soberanía y tomar en consideración de manera general los asuntos e intereses de los países árabes”. En 1998, los miembros de la Liga de los Estados Árabes aprobaron la Convención árabe sobre lucha contra el terrorismo, que se concibió para asegurar que los gobiernos de la región no tolerasen o apoyasen a grupos o individuos que organizaran atentados terroristas en los países árabes. En la tercera parte, capítulo III, de la Convención se establecen disposiciones para la protección de los testigos (incluidas las víctimas que son testigos) y los peritos, a las que se hace referencia con más detalle más adelante en el presente documento.

Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional

53. La Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional es una organización económica y geopolítica formada por ocho países de Asia Meridional y miembros observadores⁵. La Asociación se propone promover el desarrollo socioeconómico y la seguridad colectiva en la región de Asia Meridional. En 1987, los Estados miembros aprobaron la Convención regional sobre la eliminación del terrorismo de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, en la que se establecen amplias medidas destinadas a luchar contra el terrorismo en la región de Asia Meridional. En 2004, los Estados miembros aprobaron un Protocolo Adicional a la Convención que se ocupa de cuestiones relacionadas con la lucha contra la financiación del terrorismo.

Organización de los Estados Americanos

54. La Organización de los Estados Americanos es una organización intergubernamental regional, que está formada por 35 Estados de América y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social de la región. Además, ha reconocido como observadores permanentes a 69 Estados y la Unión Europea. En 1971, sus Estados miembros negociaron la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional, un instrumento regional contra el terrorismo que contiene disposiciones relacionadas con las víctimas del terrorismo.

Definiciones y principios generales

Definiciones: víctimas del terrorismo

55. Para que las leyes y políticas nacionales de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal sean eficaces, las partes que han de beneficiarse de la protección y las salvaguardias deben definirse o identificarse con claridad en las políticas, las leyes y las prácticas institucionales.

56. A los efectos de la presente publicación, se entiende en general por “terrorismo” los actos definidos por los instrumentos jurídicos internacionales para la prevención y

⁵Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

el castigo de los actos terroristas⁶. Al referirse a ejemplos nacionales o a instrumentos regionales o multilaterales, el alcance de la definición puede variar y de hecho varía. En tales casos, deberían obtenerse aclaraciones, en caso necesario, sobre la definición específica del término en el contexto nacional, regional o multilateral concreto.

57. En muchos países, los códigos penales o la legislación específica sobre los derechos de las víctimas contienen disposiciones en las que se define a las víctimas de delitos a los efectos de su derecho penal general. Esa legislación suele reflejar los principios enunciados en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, que, en su párrafo 1, define el término “víctimas” como “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.

58. Otra definición del término “víctima” figura en el párrafo 8 de la parte dispositiva de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que figura en el anexo de la resolución 2005/35 de la Comisión de Derechos Humanos:

8. A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

59. En el informe del Relator Especial (A/HRC/20/14), el Relator Especial identificó, sin definir expresamente el terrorismo, las cuatro principales categorías de víctimas del terrorismo siguientes:

- *Víctimas directas del terrorismo*: Personas naturales que hayan perdido la vida o sufrido lesiones físicas o mentales graves como resultado de un acto de terrorismo.
- *Víctimas secundarias del terrorismo*: Personas naturales que sean familiares o personas a cargo de la víctima directa del terrorismo.
- *Víctimas indirectas del terrorismo*: El Relator Especial hizo alusión a las personas que hayan sufrido lesiones físicas o mentales graves como resultado indirecto

de un acto de terrorismo. Esa categoría comprende a *a)* miembros de la población (como rehenes o espectadores) que hayan perdido la vida o sufrido lesiones como consecuencia del empleo de una fuerza que pueda ser letal contra personas sospechosas de terrorismo; *b)* testigos presenciales que hayan sufrido lesiones mentales graves como consecuencia de haber presenciado un incidente violento de terrorismo o sus secuelas inmediatas; *c)* personas contra las cuales una autoridad pública haya empleado fuerza que pueda ser letal tras haber sido identificadas erróneamente como sospechosas de terrorismo; *d)* personal de rescate que sufra lesiones físicas o mentales graves por participar en actividades de socorro de emergencia.

- *Posibles víctimas del terrorismo:* A los efectos de promover una completa enunciación de los derechos y obligaciones básicas en esta materia, hay que agregar la importante categoría de las posibles víctimas de actos de terrorismo en el futuro⁷.”

60. El Memorando de Madrid no contiene una definición específica de las partes que deben considerarse víctimas del terrorismo a los efectos de la aplicación de sus buenas prácticas recomendadas. La decisión de definir a las víctimas del terrorismo y la forma de hacerlo se deja a la discreción de cada Estado al aplicar las recomendaciones.

61. La parte III de *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo* contiene un resumen útil de diferentes enfoques comparativos de la definición del término “víctimas del terrorismo”⁸. Sea cual fuere el enfoque que se adopte, las personas que tienen derecho a recibir apoyo como tales deben ser fácilmente identificables a efectos de la legislación, las políticas y los procedimientos nacionales. A ese respecto, cada víctima del terrorismo debería gozar de los derechos y servicios proporcionados a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal, incluidas las víctimas que no sean ciudadanos del país que investigue, enjuicie y falle el caso o que no residan en él. La necesidad de una cobertura internacional transfronteriza para las víctimas del terrorismo se aborda más adelante en la quinta parte del presente documento relativa a la cooperación internacional.

Prevención y evitación de la victimización secundaria

62. Un principio generalmente aceptado de la justicia penal es que las víctimas de delitos, incluido el terrorismo, no deberían ser objeto de victimización secundaria. Se ha definido la victimización secundaria como la victimización producida no como resultado directo del acto delictivo sino por la respuesta de las instituciones y personas individuales en relación con la víctima⁹.

⁷Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo (A/HRC/20/14), párr. 16.

⁸Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo* (Viena, 2012), págs. 17 a 36.

⁹Consejo de Europa, Recomendación Rec(2006)8 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre asistencia a víctimas del delito, aprobada por el Comité de Ministros el 14 de junio de 2006.

63. En el contexto de las Naciones Unidas, aunque no existe una definición específica del término “victimización secundaria”, ese importante principio se reconoce en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que figura en el anexo de la resolución 2005/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Dispone que “el Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”.

64. Al realizar labores relacionadas con las víctimas de delitos, la UNODC ha puesto de relieve la importancia de prevenir la victimización secundaria. Por ejemplo, *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo* señala: “Los supervivientes de atentados terroristas y sus familiares sufren pérdidas y se vuelven más vulnerables como consecuencia de esos actos delictivos. Por tanto, el marco institucional del Estado, incluidos su sistema de justicia penal y sus órganos administrativos encargados de prestar asistencia a las víctimas, debe proteger a esas víctimas para que no sufran perjuicios mayores”¹⁰.

65. No se puede exagerar la necesidad de evitar y prevenir la victimización secundaria de las víctimas de delitos, incluido el terrorismo, en las respuestas de justicia penal y debería ser un objetivo fundamental de todo sistema jurídico o de justicia penal eficaz. Ese objetivo sustenta las observaciones en el presente documento y debe constituir un principio rector de los gobiernos que traten de elaborar leyes y políticas de justicia penal, prácticas y apoyo institucional más eficaces para las víctimas del terrorismo.

Defensa de los derechos humanos y el estado de derecho

66. Un principio fundamental de los instrumentos internacionales sobre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos es que las investigaciones y enjuiciamientos penales relacionados con el terrorismo deben realizarse en plena conformidad con los criterios y normas internacionales relacionados con el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

67. En varias de sus publicaciones sobre asistencia técnica, la UNODC se ha ocupado de los derechos humanos de las víctimas y testigos de actos de terrorismo, así como de los de los acusados, en las actuaciones penales relacionadas con el terrorismo, y ha enunciado la naturaleza, el alcance y la aplicación de esos derechos¹¹. Por ejemplo, en *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo* se afirma:

Como lo reiteran las normas internacionales y regionales, el reconocimiento de los derechos de las víctimas no va en detrimento de ninguno de los derechos de los

¹⁰ *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo*, párr. 65.

¹¹ Véase *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo*, Serie Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.IV.2); *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo*; y UNODC, *Human Rights and Criminal Justice Responses to Terrorism*, Counter-Terrorism Legal Training Curriculum, Módulo 4 (Viena, 2014).

acusados. Es evidente que la persona acusada tiene derecho a un juicio justo aunque ello escandalice a la opinión pública. ... Debe prestarse atención especial al equilibrio entre la necesaria protección de los derechos del acusado —incluida la presunción de inocencia, la igualdad de medios y el acceso a servicios de defensa de calidad— y los derechos de las víctimas a fin de garantizar un juicio justo¹².

68. Así pues, el principio mencionado se aplica tanto a los derechos de las víctimas del terrorismo como de las personas acusadas de haber cometido tales actos. Obliga a los Estados a equilibrar cuidadosamente y defender los intereses y derechos respectivos de esas partes de conformidad con sus leyes, políticas y prácticas de justicia penal nacionales.

69. En la presente publicación no se pretende repetir el análisis contenido en anteriores publicaciones de la UNODC sobre las consecuencias de las respuestas de justicia penal a las víctimas del terrorismo en términos de los derechos humanos y el estado de derecho en el contexto de la justicia penal. Sin embargo, se reafirma la importancia fundamental de un enfoque basado en el estado de derecho y los derechos humanos como componente integrante de toda respuesta de justicia penal eficaz durante la investigación y el enjuiciamiento de delitos relacionados con el terrorismo.

¹²*La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas del terrorismo*, párrs. 64 y 65.

II. Marco jurídico, capacidad institucional y coordinación

Introducción

70. Muchos países han establecido medidas jurídicas e institucionales, como parte de sus marcos jurídicos y de justicia penal nacionales, para prestar los debidos servicios de apoyo a las víctimas de delitos. En muchos casos, se incluyen servicios de apoyo a las víctimas de delitos relacionados con actos de terrorismo.

71. Las necesidades de las víctimas varían mucho según sus circunstancias personales y evolucionan con el tiempo, desde el período inmediato, inmediatamente después de un incidente terrorista, al mediano y largo plazo. Las necesidades como el apoyo médico, financiero, psicológico y emocional, así como el acceso a información antes, durante y después del proceso penal, deberían atenderse mediante una respuesta gubernamental amplia e integrada, en plena coordinación con otros servicios de apoyo públicos o privados.

72. En algunos casos, el número, los recursos y la coordinación del personal dedicado a atender las necesidades de las víctimas pueden variar considerablemente. Para que los esfuerzos de los organismos competentes sean eficaces deben estar bien coordinados y las políticas y prácticas deberían aplicarlas especialistas capacitados. La coordinación de todos los organismos de aplicación de la ley, justicia penal y entidades conexas (por ejemplo, de bienestar social) involucrados en todas las etapas del paso de una víctima por el sistema de justicia penal es absolutamente crítica y desempeña un papel importante para prevenir la victimización secundaria.

73. Las medidas destinadas a reducir los requisitos u obstáculos burocráticos innecesarios disminuirán la tensión y la ansiedad que a menudo sufren las víctimas y sus familias durante las investigaciones y los juicios penales.

74. Los Estados deberían estudiar la posibilidad de encomendar a un organismo u organismos del sector de la justicia penal la responsabilidad principal de aplicar y coordinar las políticas y prácticas nacionales para la protección y el apoyo de las víctimas del terrorismo. Las autoridades deberían garantizar la cooperación y coordinación eficaces y apropiadas entre todos los organismos gubernamentales competentes, la sociedad civil, los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales encargados de la prestación de asistencia a las víctimas y sus familias o dedicados a ello. En muchos casos, las funciones y la coordinación de los organismos gubernamentales competentes, y el intercambio de información entre ellos, podrían establecerse en un memorando de entendimiento o un arreglo similar.

75. Los Estados deberían velar por que todos los organismos gubernamentales encargados de prestar asistencia y apoyo a las víctimas estén dotados de fondos y recursos suficientes para desempeñar esas funciones. Deberían establecerse planes sobre medidas y apoyo de emergencia, así como asistencia continuada, para las víctimas de actos terroristas. Todo el personal dedicado a atender a las víctimas debería recibir capacitación especializada adecuada, centrada en particular en las víctimas más vulnerables. Debería considerarse la realización de ejercicios simulados de capacitación a nivel nacional con carácter periódico, a fin de poner a prueba y evaluar las respuestas de los organismos gubernamentales, los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales dedicados a apoyar a las víctimas del terrorismo.

76. Los Estados deberían elaborar políticas nacionales y promulgar marcos jurídicos relativos a la prestación de servicios para las víctimas y los derechos de estas y, si es necesario, adoptar directrices para la aplicación de esas leyes y políticas¹³. La promulgación de legislación sobre los derechos de las víctimas contribuye a empoderar a las víctimas del terrorismo y es de por sí un mensaje eficaz contra el extremismo violento y el terrorismo. Además, contribuye a que los organismos públicos sean más transparentes y fomenta la confianza en el sistema de justicia penal y el estado de derecho. Asimismo, la incorporación de los derechos jurídicos de las víctimas del terrorismo en la legislación nacional aumenta las posibilidades de que esos derechos puedan invocarse y aplicarse sistemáticamente en todos los casos.

77. El punto de partida de los gobiernos que deseen elaborar y aplicar políticas nacionales y un marco legislativo e institucional eficaces en relación con las víctimas del terrorismo consiste en realizar un examen o análisis de deficiencias de las políticas, leyes y capacidad institucional existentes en comparación con las buenas prácticas internacionales reconocidas. En ese examen, que puede realizarse con la ayuda de expertos o proveedores de asistencia técnica internacionales, se deberían identificar las reformas necesarias para reforzar el apoyo y la asistencia a esas víctimas en el marco de la justicia penal. En el diagrama que figura en el anexo I se ponen de relieve algunos elementos principales de un marco eficaz para apoyar a las víctimas del terrorismo en un contexto de justicia penal y se establece un posible enfoque de la elaboración de marcos normativos y jurídicos nacionales.

78. Tras la aplicación de nuevas políticas, leyes y medidas institucionales, los gobiernos deberían facilitar capacitación sobre cuestiones relacionadas con las víctimas a los profesionales de la justicia penal y los actores de apoyo a las víctimas pertinentes, si es necesario en conjunto con proveedores de asistencia técnica conexos. Además, deberían establecerse mecanismos para la vigilancia y la evaluación constantes de la eficacia de esas medidas. Esos mecanismos de vigilancia y examen deberían incluir oportunidades para consultas con las víctimas, las asociaciones de víctimas y otros actores pertinentes de la sociedad civil y el suministro de información a los mismos.

79. Esas consultas podrían llevarse a cabo mediante un diálogo sistemático con las víctimas, las asociaciones de víctimas y otros representantes y organizaciones centrados en las víctimas, en el que se soliciten opiniones sobre la elaboración o aplicación de

¹³Véase el informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/20/14).

legislación, políticas y prácticas relativas a los derechos de las víctimas en el sistema de justicia penal. Un mecanismo para lograr ese objetivo puede consistir en un comité o grupo multidisciplinario que se reúna periódicamente para examinar cuestiones relacionadas con las víctimas, resolver problemas de forma creativa y presentar recomendaciones a los responsables de formular políticas. Debería estudiarse la posibilidad de nombrar jefe o presidente a un alto funcionario del sector de la justicia, a fin de promover una mayor visibilidad de las cuestiones relacionadas con las víctimas y facilitar las modificaciones de política o legislativas necesarias en el sector de la justicia.

80. El establecimiento de especialistas, coordinadores o personas de enlace en materia de apoyo a las víctimas en los organismos de justicia penal mejoraría la comunicación y el entendimiento entre esos organismos y las víctimas, las asociaciones de víctimas y otros actores de la sociedad civil pertinentes. Esos especialistas, coordinadores o personas de enlace en materia de apoyo a las víctimas deberían reunirse periódicamente para examinar e intercambiar buenas prácticas y, en caso necesario, identificar políticas y enfoques que refuercen el apoyo a las víctimas, mediante consultas constantes con las víctimas, las asociaciones de víctimas y otros actores de la sociedad civil. Un especialista de apoyo a las víctimas en la fiscalía puede asegurar un mejor acceso a la justicia al mantener a las víctimas informadas de audiencias judiciales, ayudar a preparar a las víctimas para que actúen de testigos en el juicio y garantizar que las víctimas sean escuchadas en las audiencias en las que se imponen las condenas.

Estados Unidos de América

81. En los Estados Unidos de América, la Oficina Federal de Investigación creó la Oficina de Asistencia a las Víctimas, que presta servicios a las víctimas de todo tipo de delitos federales. La Oficina de Asistencia a las Víctimas está encargada del programa de Terrorismo y Jurisdicciones Especiales, que trabaja exclusivamente con víctimas del terrorismo y de incidentes con gran número de víctimas. El programa está concebido especialmente para ayudar a las víctimas que han sufrido traumas graves y apoya a un equipo móvil que se puede movilizar para responder a atentados en gran escala en los Estados Unidos y el extranjero. Durante los enjuiciamientos por delitos de terrorismo cometidos contra ciudadanos de los Estados Unidos en el extranjero, el Departamento de Justicia, por conducto de su Oficina de Justicia para Víctimas del Terrorismo en el Extranjero, facilita información y presta apoyo a las víctimas.

82. A nivel nacional, cada servicio de fiscalía de los Estados Unidos tiene al menos un coordinador de víctimas y testigos que garantiza que se notifique debidamente a las víctimas de las fechas de las actuaciones judiciales y ayuda al fiscal en casos de terrorismo juzgados en los Estados Unidos.

83. Esos procedimientos y prácticas deberían incorporarse en las leyes, políticas y prácticas nacionales que establecen normas mínimas para el trato de las víctimas, a fin de facilitar un acceso efectivo y constante a la justicia para las víctimas en todos los casos. Los Estados deberían estudiar la posibilidad de proporcionar directrices y protocolos actualizados sobre políticas y prácticas a todo el personal de justicia penal que se ocupe de las víctimas del terrorismo.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

84. La Fiscalía de la Corona del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha reconocido el papel central y la importancia de las víctimas y sus derechos en sus 12 normas básicas de calidad¹⁴, en las que se definen las actividades básicas de la Fiscalía de la Corona y se indica la forma en que deberían realizarse. La norma básica de calidad 8 dispone que la Fiscalía de la Corona debe evaluar las necesidades de las víctimas y los testigos, mantenerlos informados de la evolución de su caso y ayudarlos a proporcionar las mejores pruebas posibles. La norma básica de calidad 9 dispone que la Fiscalía de la Corona debe explicar sus decisiones a las víctimas cuando desestime un caso o modifique sustancialmente los cargos.

85. Basándose en las normas básicas de calidad, la Fiscalía de la Corona ha publicado una actualización del Código de Prácticas relativas a las Víctimas de Delitos, que contiene una definición más amplia de víctima, en la que se incluye a cualquier persona que haya presentado una denuncia a la policía o hecho presentar una denuncia en su nombre alegando que ha sido sometida directamente a un comportamiento delictivo conforme a la norma nacional de registro de delitos. También se incluyen en esa definición los familiares de una víctima fallecida, los padres de víctimas menores de 18 años, un portavoz de la familia y empresas representadas por una persona determinada.

86. Un equipo multidisciplinario de respuesta en situaciones de crisis debería incluir profesionales de atención médica de emergencia, especialistas en atenciones en casos de trauma, asesores en caso de duelo, trabajadores sociales e investigadores especialmente capacitados.

España

87. En España se estableció la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo tras la aprobación de la Ley 29/2011 de 22 de septiembre de 2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. Ese órgano único en su género reúne a los encargados de los diferentes servicios dedicados a apoyar a víctimas del terrorismo, incluye una dependencia de indemnización y ayuda y mantiene enlaces con la Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional. También está encargada de mantener enlaces con las víctimas de actos de terrorismo y sus familiares, prestarles asistencia y orientación¹⁵.

Sudáfrica

88. La Fiscalía Nacional de Sudáfrica cuenta con una dependencia especial que presta asistencia a víctimas y testigos de delitos en coordinación con varias entidades interesadas, incluidas organizaciones no gubernamentales. Además, el Departamento de Justicia y Desarrollo Constitucional ha promulgado la Carta de Servicios para Víctimas de Delitos a fin de garantizar el acceso a la justicia de las víctimas y los testigos.

¹⁴Pueden consultarse en www.cps.gov.uk/consultations/cqs_policy.pdf.

¹⁵Puede consultarse en www.interior.gob.es.

89. Siempre que sea posible, esos servicios de apoyo deberían estar disponibles en instituciones gubernamentales. Ahora bien, si por cualquier motivo eso no es posible, debería considerarse la posibilidad de que las instituciones gubernamentales celebren memorandos de entendimiento o acuerdos similares con asociaciones de víctimas u organizaciones no gubernamentales con experiencia amplia y demostrada en la prestación de esos servicios.

90. Los gobiernos deberían colaborar y mejorar esta buena práctica intercambiando toda la información pertinente disponible con las entidades competentes públicas o privadas mediante contratos o memorandos de entendimiento para prestar asistencia y apoyo a las víctimas de terrorismo en el extranjero.

Irlanda

91. El Servicio Irlandés de Asistencia al Turista es un servicio especializado gratuito y confidencial que ofrece apoyo y asistencia con carácter inmediato a los turistas que son víctimas de delitos. Patrocinan el servicio destacadas entidades del sector público y privado vinculadas con los servicios de turismo.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían elaborar, en consulta con las víctimas, la sociedad civil, las asociaciones de víctimas y los expertos competentes, estrategias y políticas gubernamentales y legislación para proporcionar respuestas eficaces en apoyo de las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal.
- Los Estados deberían establecer especialistas, coordinadores o personas de enlace en materia de apoyo a las víctimas en los organismos de justicia penal^a.
- Los Estados deberían establecer procedimientos y prácticas, por ejemplo, para identificar las medidas inmediatas que han de adoptarse y designar los organismos que se encarguen de cada intervención, que han de observar los organismos de aplicación de la ley y de justicia penal al responder a actos de terrorismo, especialmente en relación con las posibles víctimas.
- La utilización de equipos multidisciplinarios de respuesta en situaciones de crisis puede ayudar a promover un enfoque centrado en las víctimas. Los Estados deberían estar preparados, desde una perspectiva profesional amplia, para atender las necesidades de las víctimas y sus familias inmediatamente después de un atentado terrorista^b.
- Los Estados deberían asegurarse de que las víctimas, con arreglo a sus necesidades, tengan acceso a servicios confidenciales gratuitos de apoyo a las víctimas antes y durante las actuaciones penales y durante un plazo apropiado posteriormente.
- Debería facilitarse a las víctimas del terrorismo, gratuitamente, acceso a los servicios de traducción o interpretación necesarios para una interacción eficaz con los organismos competentes de otro Estado.

^aComisión Europea, Dirección General de Justicia, documento de orientación relativo a la transposición y aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 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 por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (Bruselas, diciembre de 2013).

^bConsejo de Europa, "Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas", aprobadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2005 en la 917ª Reunión de Delegados de Ministros. Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales.

III. Asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo durante investigaciones y enjuiciamientos penales

Introducción

92. Varios instrumentos y arreglos internacionales, regionales y multilaterales proporcionan información útil sobre las buenas prácticas y las características que deberían estar presentes en investigaciones y enjuiciamientos relacionados con el terrorismo. En esas fuentes, entre las que figuran directivas y recomendaciones de la Unión Europea y el Consejo de Europa, el Memorando de Rabat sobre buenas prácticas en cuanto a sistemas eficaces de lucha contra el terrorismo en el ámbito de la justicia penal y el Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales del Foro Mundial contra el Terrorismo, y el informe del Relator Especial (A/HRC/20/14), se identifican, entre otras cosas, factores como la puntualidad, la objetividad, la minuciosidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

93. Desde la perspectiva de las víctimas, el período inmediatamente después de un atentado terrorista es especialmente complicado y difícil. Además de sufrir los efectos físicos y psicológicos inmediatos causados por un hecho traumático y tener que superar el grave trastorno de su vida normal, es probable que, para muchas víctimas y sus familias, las actuaciones penales posteriores sean la primera ocasión en que entran en contacto con las autoridades de aplicación de la ley y justicia penal, lo que de por sí puede constituir una experiencia estresante.

94. En esas circunstancias, los investigadores y fiscales deben manejar la interacción con las víctimas con sensibilidad y comprensión, a fin de evitar en lo posible la tensión adicional y la victimización secundaria.

95. Deberían evaluarse las necesidades de las víctimas y se debería informar a estas de su derecho a tener acceso a servicios de apoyo y, en caso necesario, a recibir asistencia para organizar las derivaciones apropiadas. La utilización de los medios de comunicación de masas y las redes sociales y otros grupos de apoyo o basados en la comunidad puede ser sumamente útil y eficaz para identificar a las víctimas e informarlas de la existencia de servicios específicos de apoyo y la forma de obtener acceso.

96. En todo el proceso de justicia penal, es importante que los investigadores de los órganos de aplicación de la ley, los fiscales, los jueces y otros profesionales de la justicia

penal, así como los profesionales de apoyo a las víctimas, se sensibilicen acerca de la interacción con las víctimas y la forma de satisfacer sus necesidades en la mayor medida posible y reciban capacitación y apliquen estrategias apropiadas al respecto.

97. Deberían adoptarse medidas suficientes en todo momento para la seguridad física de las víctimas, en particular las que tendrán que prestar testimonio durante un juicio. A fin de evitar o minimizar el riesgo de que las víctimas tengan contacto directo con los presuntos autores, deben adoptarse medidas apropiadas durante todas las actuaciones penales y especialmente en la sala del tribunal donde se celebre el juicio.

98. Debe procurarse que las víctimas se sientan incluidas y se les facilite un entorno propicio y habilitante durante todas las actuaciones penales. Las expectativas de las víctimas acerca del resultado de las actuaciones penales, su falta de conocimientos jurídicos, su necesidad de información oportuna y precisa sobre el proceso de enjuiciamiento y la participación de los medios de información durante el juicio pueden dar lugar a victimización secundaria si no se adoptan medidas eficaces para apoyar y proteger a las víctimas.

99. Aunque las disposiciones de los sistemas jurídicos nacionales reconocen diferentes niveles y modalidades de participación de las víctimas, en todas esas medidas se debería tener en cuenta y prestar especial atención a las víctimas con necesidades especiales o que necesiten medidas de protección física, por ejemplo, cuando la víctima sea testigo en un enjuiciamiento penal.

100. Siempre que sea posible, los fiscales y los funcionarios de enlace deberían reunirse con las víctimas en una primera fase del procedimiento para explicar el caso y responder a preguntas sobre sus funciones respectivas y el proceso judicial, de preferencia en terminología no jurídica. Si así lo solicitan las víctimas, se les debería ofrecer la oportunidad de familiarizarse con los locales del tribunal en el que se vaya a celebrar el juicio.

101. Cuando los fiscales tengan que adoptar decisiones sobre aspectos críticos de la forma de llevar el caso con las que las víctimas puedan no estar de acuerdo, se informará rápidamente a las víctimas (apoyadas de preferencia por un representante jurídico o una persona de apoyo) de las razones de la decisión y de sus derechos de revisión u otros métodos de recurso.

102. Cuando se declare culpable a un acusado en un juicio y comparezca para la condena, se debe permitir a las víctimas que presenten una declaración al tribunal en la que informen al juez que imponga la condena de las consecuencias del delito para ellas o sus familias. Cuando se imponga a un acusado una condena de privación de libertad, se debería avisar a las víctimas con suficiente antelación de toda audiencia posterior sobre la libertad condicional o la puesta en libertad, así como la oportunidad de expresar su opinión, por escrito o en persona, sobre la posible puesta en libertad del delincuente.

La necesidad de un enfoque de la investigación y el enjuiciamiento de actos de terrorismo centrado en las víctimas

Introducción

103. Muchas de las buenas prácticas que se exponen en el presente documento pueden aplicarse mediante la utilización de equipos multidisciplinarios, que incluyan un coordinador o especialista de víctimas y testigos, para la investigación y el enjuiciamiento de los delitos relacionados con el terrorismo. Ese enfoque permite a los investigadores, fiscales y profesionales de apoyo a las víctimas, minuciosamente seleccionados y sensibilizados acerca de cuestiones relacionadas con las víctimas, servir mejor los intereses de las víctimas y proteger la integridad de las investigaciones. Además, como el intercambio de información se limita a los miembros del equipo de confianza cuyos antecedentes han sido verificados con fines de seguridad, la protección de las víctimas y los testigos queda garantizada durante todo el proceso de justicia penal.

104. La inclusión de abogados o coordinadores de las víctimas en los equipos de investigación o enjuiciamiento promueve un enfoque centrado en las víctimas al facilitar un contacto más cercano y una comunicación más eficaz entre las víctimas y los equipos. Esos abogados o coordinadores pueden servir de puntos de contacto principales para las víctimas, respondiendo a sus preguntas y atendiendo a sus preocupaciones, lo que crea confianza y promueve la participación de las víctimas en todo el proceso de justicia, mejorando así la eficacia general del sistema de justicia penal.

105. Además, los abogados o coordinadores capacitados están en mejores condiciones de identificar las necesidades de las víctimas y facilitarles información sobre la forma de obtener el apoyo médico, psicológico, jurídico y financiero ofrecido por el gobierno, las asociaciones de víctimas u otras organizaciones no gubernamentales.

Reino Unido

106. En el Reino Unido, la policía, la Fiscalía de la Corona y los tribunales han reconocido el carácter central de las víctimas en el proceso de justicia penal¹⁶. Cuando ocurre un atentado terrorista con pérdida de vidas, una parte de la respuesta inicial de la policía consiste en identificar a las víctimas y sus familiares. Una vez identificadas, la policía nombra a uno o más oficiales de enlace con las familias para pres-
tarles apoyo. Estos oficiales desempeñan varias funciones, incluidas las siguientes:

- Proporcionar información a la familia mediante actualizaciones periódicas;
- Atender a los temores o preocupaciones que pueda tener la familia en cuanto a su seguridad y, de ser necesario, facilitar la protección;
- Prestar asesoramiento apropiado a la familia;
- Proteger a la familia contra la intrusión indebida de los medios de comunicación;
- Facilitar el acceso a los servicios médicos y de apoyo cuando la familia lo necesite.

¹⁶La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo.

107. Los oficiales de enlace con las familias siguen proporcionando información, asesoramiento y asistencia a las víctimas y a sus familiares durante toda la investigación policial y el eventual juicio.

108. La adopción de un enfoque de equipo multidisciplinario con la participación de investigadores, fiscales y abogados de las víctimas también reduce la necesidad de realizar numerosas entrevistas con las víctimas, gracias al mayor intercambio de información y a la coordinación entre los profesionales de la justicia penal encargados del caso.

109. Esta buena práctica significa que las víctimas tienen un mayor acceso al equipo de fiscales y permite más aportaciones y una mayor participación de las víctimas en el proceso de justicia penal.

Reino Unido

110. En 2007, el Reino Unido puso en marcha el Plan de apoyo a las víctimas, conforme al cual los fiscales ofrecen celebrar reuniones con las familias afectadas en ciertos casos de fallecimiento de la víctima. Esas reuniones tienen por objeto explicar la función de la Fiscalía de la Corona, la base jurídica de los cargos, el proceso judicial, los progresos de la causa y el mecanismo consistente en la declaración personal de la víctima, que se describe detalladamente más adelante en el presente documento¹⁷.

República de Corea

111. En la República de Corea, las autoridades recurren a una gama de medidas de protección de las víctimas y los testigos durante la fase de investigación de una causa penal, que incluye el nombramiento de auxiliares y funcionarios de confianza para acompañar a las víctimas y ofrecerles apoyo, la supresión de la información personal de los testigos de los expedientes de las actuaciones judiciales y la utilización de videoenlaces, cristales que funcionan como espejo por un lado y ventana por el otro, sesiones privadas y medidas de anonimato de los testigos cuando estos prestan testimonio.

112. Además de asignar abogados de las víctimas a los equipos de investigación, otro enfoque consiste en que las autoridades firmen un contrato o memorando de entendimiento con asociaciones de víctimas u organizaciones no gubernamentales con experiencia adecuada para mantener enlaces con las víctimas, proporcionarles información actualizada sobre los casos y facilitar los servicios conexos para las víctimas.

113. Cuando se utilice ese enfoque deberían verificarse minuciosamente con fines de seguridad los antecedentes de toda persona o grupo que se encargue de esa función fundamental, para no poner en peligro la investigación o la seguridad y el bienestar de las víctimas. Además, la persona o grupo debería ser plenamente consciente de los derechos legales de las víctimas y las distintas medidas y servicios disponibles, así como

de la forma de facilitar el acceso de las víctimas a esas medidas y servicios en la práctica.

114. Podrán impartir esa formación profesionales de asistencia a las víctimas, en particular a los investigadores penales y otros profesionales encargados de entrevistar o interrogar a las víctimas, o que se ocupen de su derivación a los servicios de apoyo.

115. Siempre que sea posible, se debería incluir capacitación sobre este enfoque sensible a los intereses de las víctimas como componente normal de los planes de estudios de los colegios o academias de policía. También debería formar parte del desarrollo profesional permanente de los fiscales. La capacitación por homólogos o un enfoque de “capacitar a los capacitadores”, en el que profesionales seleccionados transmiten sus conocimientos especializados a otros pasantes, es un medio eficiente y eficaz de impartir capacitación de manera sostenible. Los programas de orientación o seguimiento también ayudan a difundir buenas prácticas en los organismos pertinentes.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo

116. La UNODC proporciona capacitación e instrumentos especializados sobre los derechos y necesidades de las víctimas en el proceso de justicia penal para investigadores, fiscales, jueces y otros profesionales pertinentes. La capacitación se imparte con una serie de medios, como cursos prácticos de capacitación y su plataforma de aprendizaje electrónico, como la Plataforma de aprendizaje sobre la lucha contra el terrorismo de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo. Esas plataformas constituyen una forma eficiente y rentable de aplicar esta buena práctica.

117. Además de la labor de la UNODC, el Comité contra el Terrorismo, por conducto de su Dirección Ejecutiva, facilita la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros divulgando buenas prácticas, identificando programas existentes de asistencia técnica, financiera, reglamentaria y legislativa, promoviendo sinergias entre los programas de asistencia de las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, sirviendo de intermediario para el contacto entre posibles donantes y receptores y manteniendo una guía en línea de proveedores de asistencia, todo ello en el marco de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían asegurarse de que se asignen profesionales de apoyo a las víctimas en una primera fase de las investigaciones para informarlas de todos los servicios de apoyo disponibles, identificar sus necesidades y, si es necesario, facilitar remisiones o el contacto inicial con los proveedores de servicios.
- Los Estados deberían asegurarse de que los investigadores, los fiscales y otros especialistas (por ejemplo, los profesionales de la medicina) limiten todo lo posible el número de entrevistas con las víctimas y el número de reconocimientos médicos a que se las someta^a.
- Los Estados deberían asegurarse de que se incluyan fiscales capacitados en el trato de víctimas del terrorismo en los equipos multidisciplinarios, en los que se hayan verificado los antecedentes de todos los miembros con fines de seguridad, para que trabajen con los investigadores, a fin de aumentar las posibilidades de unos resultados satisfactorios del enjuiciamiento y mejores resultados para las víctimas.
- Los Estados deberían asegurarse de que los coordinadores o abogados de víctimas y testigos con la debida capacitación sirvan de punto de contacto principal de las víctimas, a fin de responder a sus preguntas y facilitar información relativa al caso, u organizar la derivación a los servicios de apoyo.
- Los Estados deberían asegurarse de que los investigadores, los fiscales y los demás profesionales que se ocupen de las víctimas reciban una formación específica sensible a las necesidades de las víctimas, las estrategias para ocuparse correctamente de ellas y la necesidad de prevenir la victimización secundaria^b.

^aDirectiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 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 por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI (Directiva 2012/29/UE, art. 20 *b*) y *d*)).

^bMemorando de Madrid sobre buenas prácticas, buena práctica 15, y Directiva 2012/29/UE de la Unión Europea por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, art. 25.

Acceso a la justicia, asesoramiento jurídico, representación y participación

Introducción

118. Reviste una importancia fundamental que los Estados proporcionen a las víctimas del terrorismo, de conformidad con su legislación nacional, el apoyo específico, los derechos y los medios eficaces de acceder a la justicia que mejor se adapten a sus condiciones locales. La inexistencia o insuficiencia de esos mecanismos en los sistemas jurídicos y de justicia penal puede dar lugar o contribuir a la victimización secundaria, lo que exacerba el daño psicológico a las víctimas y otros efectos crónicos a largo plazo.

119. Debido a las diferencias de los sistemas jurídicos y de justicia penal nacionales, algunos Estados no permiten que las víctimas participen en actuaciones penales o tengan un acceso efectivo a la justicia. A menudo, las víctimas no pueden acceder a la justicia o participar plenamente en el proceso de justicia penal por diferentes motivos, como

la falta de conocimiento de sus derechos, sus antecedentes socioeconómicos o culturales u otras condiciones locales.

120. Para ocuparse de esa cuestión, uno de los principales objetivos de todo sistema jurídico y de justicia penal eficaz debería consistir en identificar a su debido tiempo a todas las víctimas afectadas e informarlas de su derecho a tener acceso a la justicia. En esas circunstancias, debería prestarse especial atención a las víctimas más vulnerables o desaventajadas.

121. La información relativa a los derechos de las víctimas, con inclusión del acceso a asistencia jurídica y la situación de las investigaciones y las actuaciones judiciales, debería ser oportuna, precisa y fácilmente comprensible. Debería facilitarse información general sobre el sistema de justicia penal en lenguaje comprensible y claro y, cuando proceda, deben facilitarse servicios gratuitos de interpretación y traducción, a fin de eliminar los obstáculos lingüísticos y financieros a la capacidad de las víctimas de ejercer sus derechos legales.

122. Siempre que sea posible, los Estados deberían, de conformidad con su legislación, sus políticas y sus prácticas nacionales, proporcionar a las víctimas del terrorismo derechos y funciones específicos en las actuaciones penales. En esas leyes y procedimientos nacionales se debería reconocer el derecho de las víctimas a ser escuchadas, participar y desempeñar una función activa en las actuaciones penales. Las víctimas también deberían tener derecho, de conformidad con las leyes, las políticas y las prácticas institucionales nacionales, a ser informadas de las fechas y el lugar de las audiencias judiciales y, si lo desean, comparecer en el tribunal con las salvaguardias apropiadas, cuando sea necesario.

123. En los países en que la participación de las víctimas en el proceso jurídico y de justicia penal no esté prevista específicamente o esté excluida con arreglo a la legislación nacional, tal vez sea posible que los servicios de fiscalía den cabida a la participación de las víctimas en cierto grado a través de canales y procedimientos jurídicos existentes. Ejemplos de ello podrían incluir la presentación de declaraciones de consecuencias para la víctima al tribunal en el momento de la imposición de la condena o la facilitación de la presencia de la víctima en el tribunal, con las salvaguardias necesarias, durante la imposición de la condena.

124. Durante todo el proceso de justicia penal debería recopilarse y mantenerse constantemente actualizada una lista de víctimas, incluidos sus datos de contacto y los de sus familiares. La utilización de los medios de comunicación y otros servicios de apoyo (por ejemplo, hospitales y otros grupos comunitarios) puede ser un medio sumamente útil y eficaz de notificar a las víctimas la existencia de servicios de apoyo específicos o la necesidad de registrarse. Los instrumentos basados en la web también pueden resultar un medio eficaz y eficiente de inscribir, registrar y facilitar el contacto con las víctimas y proporcionarles información actualizada relativa a su derecho al acceso a la justicia, las actuaciones penales en las que intervienen y los diferentes servicios de apoyo que puedan necesitar durante el proceso (por ejemplo, apoyo psicológico y de orientación y asesoramiento jurídico).

125. En su informe (A/HRC/20/14), el Relator Especial observó que las investigaciones (que pueden adoptar varias formas, por ejemplo, una indagación, una investigación pública o una investigación independiente) deberían en todos los casos satisfacer determinados criterios mínimos, como los siguientes:

- Una vez señalada la cuestión a la atención de las autoridades, estas deben actuar de oficio y no esperar a una denuncia formal.
- La investigación siempre debería comenzar prontamente. Es más probable que en una investigación oportuna se obtengan pruebas dignas de crédito. Por más que pueda haber obstáculos que demoren la marcha de una investigación, esta debe llevarse a cabo de forma razonablemente ágil.
- En todos los casos, una vez abierta la investigación, las autoridades deben cerciorarse de mantener a la víctima o sus familiares plenamente informados de su marcha y de darles una oportunidad de participar¹⁸.

126. La promulgación de legislación nacional sobre los derechos de las víctimas (lo que se ha llevado a cabo en muchos Estados) para consagrar esos requisitos mínimos promueve la protección de los derechos de las víctimas en todas las causas penales.

127. Deberían consagrarse en la legislación las circunstancias y condiciones en que se podrá reembolsar a las víctimas todos los costos y gastos derivados de su participación en el proceso de justicia, con objeto de facilitar su cumplimiento y garantizar la igualdad de trato de las víctimas en todos los casos.

128. Una forma de asegurar que las causas penales relacionadas con el terrorismo reciban suficiente prioridad es establecer plazos entre la formulación de los cargos y la conclusión de los juicios penales, incluidos el fallo y la condena. Una buena práctica para asegurar que los casos se concluyan a su debido tiempo consiste en lograr que el proceso judicial tenga la mayor continuidad posible, es decir, que el testimonio y las pruebas deberían presentarse sin intervalos prolongados entre las fechas de las audiencias. La elaboración y utilización de procedimientos normalizados de gestión de casos, con inclusión de protocolos relativos a plazos y cumplimiento, listas de verificación y diagramas de flujo para los profesionales de la justicia penal, contribuirá a la conclusión oportuna y eficiente de las actuaciones penales.

129. La incorporación de directrices o protocolos relativos a la gestión de causas penales en las leyes y políticas nacionales contribuirá a asegurar que las víctimas reciban un trato y unos resultados coherentes en todos los casos. Además, hace que el proceso de justicia penal sea transparente, lo que ayuda a crear confianza en el sistema de justicia penal y el estado de derecho.

130. Para alentar expectativas razonables, se debería proporcionar a las víctimas información general sobre el sistema de justicia penal, incluidas las etapas del proceso penal y el tiempo que suele llevar cada una de ellas, excepto cuando las víctimas manifiesten

¹⁸Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/20/14).

que no desean recibir esa información¹⁹. Lo ideal es que un coordinador, persona de enlace o abogado capacitado de víctimas y testigos sirva de punto de contacto principal de las víctimas para responder a preguntas y mantener a estas informadas de asuntos relativos a su caso, como se menciona en la tercera parte, sección I.

131. La fiscalía debería establecer un sistema de notificación por el que se notifiquen a las víctimas a su debido tiempo todas las audiencias judiciales públicas. Cuando no se celebre una audiencia o juicio público, se debería consultar a las víctimas y darles una explicación de los motivos en terminología no jurídica. Siempre que sea posible, las víctimas deberían estar acompañadas de un asesor jurídico, un profesional de apoyo a las víctimas o una persona de apoyo que hayan elegido ellas.

Colombia

132. En Colombia existe un programa automatizado de notificación a las víctimas que notifica a las víctimas de homicidios las fechas de actuaciones judiciales mediante mensajes de texto.

España

133. En España, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre de 2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo prevé el establecimiento de una Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional²⁰, entre cuyas funciones figuran las siguientes:

- Facilitar información sobre el estado de los procedimientos que afecten a las víctimas del terrorismo.
- Asesorar a las víctimas del terrorismo en todo lo relacionado con los procesos penales y contencioso-administrativos que les afecten.
- Ofrecer acompañamiento personal a los juicios.
- Promover la salvaguarda de la seguridad e intimidad de las víctimas en su participación en los procesos judiciales.
- Establecer cauces de información.

134. Debería efectuarse una evaluación de las necesidades de medidas para garantizar la seguridad de las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias personales de estas o de sus familiares, que debería actualizarse durante todo el proceso de justicia penal para atender a sus necesidades del momento.

135. Cuando se exija que una víctima preste testimonio oral, debería considerarse la adopción de medidas que permitan que se preste ese testimonio por otros medios (por ejemplo, videoenlaces o pantallas en el tribunal). Cuando las víctimas presten testimonio, deberían contar con el apoyo de un profesional de apoyo a las víctimas capacitado.

¹⁹Consejo de Europa, “Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas”, directriz X.

²⁰Puede consultarse en www.poderjudicial.es.

Entre los métodos para aplicar esa buena práctica pueden figurar los siguientes:

- Cambiar el lugar de celebración.
- Recurrir a la prestación de testimonio a distancia por videoenlace.
- Proporcionar casas refugio.
- Utilizar medidas protectoras de custodia (por ejemplo, traslado a un hotel o escenario neutral, o vigilancia policial de la zona).
- Proporcionar transporte policial de ida y vuelta al tribunal (variando la ruta cada día o utilizando vehículos sin identificación).
- Utilizar entradas y salidas distintas en el tribunal.
- Garantizar la seguridad del tribunal (por ejemplo, guardas armados y detectores de metales).
- Proteger la identidad de las víctimas (por ejemplo, expurgar sus nombres u ocultarlas mediante pantallas, actuaciones en sesión privada o testimonio a distancia por videoenlace).
- Proteger la información privada que pudiera utilizarse para localizar la residencia o el lugar de trabajo de una víctima, como las direcciones y la fecha de nacimiento.

Indonesia

136. Desde 2003, Indonesia ha aprobado instrumentos jurídicos específicamente relacionados con las víctimas del terrorismo, a saber, la Ley núm. 15/2003, de lucha contra los actos de terrorismo, y la Reglamentación gubernamental núm. 24/2003, sobre procedimientos de protección de los testigos, investigadores, fiscales y jueces en relación con delitos de terrorismo. La Ley núm. 15/2003 otorga protección estatal a los testigos, investigadores, fiscales y jueces y a sus familiares contra las amenazas a su bienestar físico y mental y sus bienes, ya sea antes, durante o después del juicio²¹.

137. Con arreglo a la Ley núm. 13/2006, de protección de los testigos y las víctimas, el Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban es el organismo gubernamental encargado de prestar apoyo y protección a las víctimas y los testigos y determinar si estos cumplen los requisitos para ejercer ciertos derechos. Al decidir el tipo de protección o apoyo que ha de prestarse a las víctimas y los testigos, el Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban debe considerar la importancia de su testimonio y el tipo y grado de las amenazas que sufren.

138. Tras los atentados con bombas perpetrados en 2009 en el Hotel J.W. Marriot y el Hotel Ritz-Carlton en Yakarta, el Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban recibió solicitudes de los organismos competentes para prestar asistencia y rehabilitación a las víctimas y los supervivientes de los atentados con bombas. Como respuesta, estableció un equipo especial, formado por expertos y funcionarios, para reunir datos e información sobre los supervivientes y facilitarles acceso a tratamiento médico, rehabilitación

y otros servicios. También tuvo en cuenta la importancia de mantener confidencial ante el público y los medios de información la identidad de los testigos.

Marruecos

139. El Código de Procedimiento Penal de Marruecos prevé la protección especial de las víctimas y testigos de delitos de terrorismo. En el artículo 82-4 se dispone que las víctimas deben ser informadas de su derecho a interponer una acción civil ante el juez o el tribunal del juicio. También debe informarse a las víctimas de sus derechos previstos en la ley. Esa información se menciona en el informe preparado por la policía o la fiscalía si la víctima ha comparecido ante esos órganos. De conformidad con el artículo 82-5, el fiscal o el juez de instrucción debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de la víctima, de sus familiares y parientes y de sus bienes de los daños que puedan producirse a consecuencia de la presentación de la denuncia. Para ello, se podrán poner a disposición de la víctima los siguientes servicios:

- Un número de teléfono especial de la policía o los servicios de seguridad al que la víctima puede llamar en cualquier momento para solicitar protección;
- Protección personal para la víctima y sus familiares o parientes prestada por la policía;
- Cambio de residencia y no divulgación de información sobre su identidad;
- Un reconocimiento médico por un especialista y la asistencia social necesaria.

140. Si las medidas de protección citadas no resultan suficientes, se podrán adoptar otras medidas a favor de la persona a la que se debe otorgar protección.

141. Se prestarán a la víctima las medidas de protección apropiadas, mencionadas en los artículos 82-6 y 82-7, en relación con su testimonio o la información que proporcione.

Reino Unido

142. En el Reino Unido, la organización benéfica nacional Victim Support ha establecido un servicio para testigos, que está disponible en centros de la Corona y tribunales de magistrados en Inglaterra y Gales. El servicio ofrece:

- Información general sobre las actuaciones penales;
- Apoyo psicológico;
- Acompañamiento del testigo al tribunal y utilización de una entrada lateral para entrar y salir del edificio del tribunal;
- Salas de espera apropiadas con separación entre los testigos de cargo y los testigos de la defensa y el público;
- Arreglos de aparcamiento y transporte;
- La comunicación de otros requisitos de los testigos durante juicios penales.

Namibia

143. De conformidad con el artículo 208 de la Ley de Procedimiento Penal de Namibia, el Fiscal General está autorizado a solicitar al juez de guardia que traslade al testigo a un lugar seguro si, en opinión del Fiscal General, la seguridad personal del testigo se encuentra en peligro, o si se puede intimidar al testigo o impedirle que preste testimonio. Los testigos sometidos a protección de conformidad con el artículo 208 tienen derecho a recibir una prestación prescrita del Estado mientras dure esa protección²².

144. En caso necesario, se deberían ofrecer servicios gratuitos de traducción e interpretación a las víctimas o sus familiares durante todo el proceso de justicia penal, desde la investigación inicial a la conclusión de los juicios y apelaciones. Entre los posibles métodos para aplicar esta buena práctica figuran los siguientes:

- Introducir un sistema oficial de registro y acreditación (aunque no obligatorio) de intérpretes y traductores certificados a nivel nacional;
- Celebrar un memorando de entendimiento o un instrumento similar con organizaciones internacionales para que presten servicios de interpretación y traducción cuando las víctimas participen en actuaciones penales en otra jurisdicción;
- Establecer medios de videoconferencia y otros instrumentos tecnológicos que puedan utilizarse para garantizar que las víctimas tengan acceso a interpretación y traducción cuando sea necesario;
- Elaborar prácticas de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados Miembros para intercambiar recursos y coordinar los servicios de traducción e interpretación en casos transfronterizos²³.

Asociación Europea de Intérpretes y Traductores Jurídicos

145. La Asociación Europea de Intérpretes y Traductores Jurídicos tiene por objeto promover la cooperación y las mejores prácticas en los arreglos de trabajo con los servicios jurídicos y los profesionales del derecho. También se propone promover la calidad de la interpretación y traducción jurídicas mediante el reconocimiento del estatuto profesional de los intérpretes y traductores jurídicos, el intercambio de información y mejores prácticas en la formación y el desarrollo profesional continuo, y la organización de actos sobre cuestiones como formación, investigación y profesionalidad, fomentando así la cooperación judicial y la confianza mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea en sus respectivos sistemas de interpretación y traducción jurídicas.

146. Debido a las diferencias entre los modelos penales y procesales y los sistemas de participación nacionales, los ejemplos nacionales de participación de las víctimas en actuaciones penales son muy variados. Deberían incorporarse en las leyes, políticas y prácticas nacionales de justicia penal las normas procesales aplicables relativas a las formas de ser oído, a fin de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el

²²Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada* (Viena, 2008).

²³Documento de orientación relativo a la transposición y 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.

proceso de justicia penal. La inclusión de las opiniones de las víctimas en el proceso de justicia penal fomenta la confianza en el sistema judicial por parte de las víctimas y el público en general²⁴. Esa confianza es importante para fomentar la capacidad de reacción social y la solidaridad contra el terrorismo a nivel nacional y de la comunidad y apoya las estrategias nacionales más amplias contra el terrorismo destinadas a luchar contra el extremismo violento y los argumentos terroristas.

147. En su informe (A/HRC/20/14), el Relator Especial recomendó encarecidamente que los Estados en que actualmente la víctima de un acto de terrorismo o sus familiares no tengan la posibilidad de participar en causas penales (salvo como testigos de hecho) consideren de forma seria y urgente la posibilidad de poner en práctica un sistema que permita su participación efectiva.

148. En algunos países de tradición jurídica anglosajona, como Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido, cuando las víctimas no pueden intervenir directamente como parte en el juicio penal, se les brinda la oportunidad de que el tribunal tenga en cuenta sus opiniones al imponer la condena mediante declaraciones de las víctimas sobre las consecuencias del delito.

Canadá

149. De conformidad con el Código Penal del Canadá, en el momento de imponer la condena a un acusado el tribunal debe examinar la declaración de la víctima sobre las consecuencias del delito. En esa declaración se describe el daño causado a la víctima o la pérdida sufrida por esta. La forma en que se presenta la declaración debe ajustarse a los procedimientos previstos en el programa conexo establecido por el Vicegobernador del Consejo de la provincia. Por lo general, la declaración de la víctima sobre las consecuencias del delito debe regirse por las siguientes directrices:

- La víctima, si lo desea, puede leer una declaración de la víctima sobre las consecuencias del delito en el momento en que se imponga la condena.
- El juez tiene la obligación de preguntar, antes de imponer la condena, si la víctima ha sido informada de la posibilidad de preparar una declaración sobre las consecuencias del delito.
- Puede ordenarse la suspensión de la sesión para que la víctima pueda preparar la declaración o presentar al tribunal otras pruebas de las consecuencias del delito.
- Los tribunales y las juntas de examen examinarán las declaraciones de la víctima sobre las consecuencias del delito tras un fallo en que se haya declarado al autor del delito no penalmente responsable por causa de trastorno mental.
- En los procedimientos cuyo fin sea determinar si deberían o no reducirse las posibilidades de una persona condenada a prisión perpetua a obtener la libertad condicional, la información proporcionada por la víctima podrá ser de carácter oral o escrito²⁵.

²⁴Memorando de Madrid sobre buenas prácticas, buena práctica 14.

²⁵La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo, párr. 158.

150. Cuando no existe una declaración de la víctima sobre las consecuencias del delito, y si la víctima lo desea, un funcionario encargado de la libertad condicional puede realizar una evaluación a nombre de la comunidad. Esta evaluación es un informe que permite seguir los progresos del delincuente. Además, las víctimas pueden, en cualquier momento, presentar al Servicio Penitenciario del Canadá o a la Junta de Libertad Condicional documentación escrita pertinente sobre el proceso del delincuente.

Turquía

151. La participación de las víctimas en las actuaciones judiciales y los procedimientos de apelación se establece en los artículos 237 a 243 del Código de Procedimiento Penal de Turquía. Para poder ejercer sus derechos, las víctimas tienen derecho a intervenir en la causa penal ante el tribunal. Con arreglo a esos artículos, las víctimas de delitos, así como las personas que pueden tener derecho a una indemnización económica, tienen derecho a intervenir en la causa penal en cualquier momento durante la etapa de acusación en el tribunal de primera instancia, hasta que se haya dictado el fallo, para anunciar que presentan su reclamación.

152. Las intervenciones se efectúan mediante solicitud por escrito, u oralmente, en cuyo caso la solicitud oral queda registrada en las actas del juicio, al tribunal en que se haya iniciado una actuación penal. Si la víctima presenta su reclamación durante la audiencia principal, se le debe preguntar si está dispuesta a intervenir en la acusación. El juez debe evaluar la solicitud de intervención después de oír al fiscal y al acusado o su abogado defensor.

Estados Unidos

153. Los Estados Unidos tienen legislación tanto a nivel federal como estatal que garantiza los derechos de las víctimas de asistir a juicios penales y participar en ellos. De conformidad con la Ley de derechos de las víctimas de delitos, las víctimas tienen derecho a “ser oídas razonablemente en cualquier actuación pública del tribunal de distrito relacionada con la excarcelación, la acusación, la condena o en cualquier actuación relativa a la concesión de libertad condicional²⁶”. En los casos con grandes números de víctimas, existen varios mecanismos que pueden emplearse para garantizar ese derecho, incluida la utilización de votaciones para determinar quién puede hacer uso de la palabra, declaraciones escritas y representantes de las víctimas. Otras disposiciones incluyen el derecho a gozar de protección razonable frente al acusado; el derecho a recibir notificación de las actuaciones públicas del tribunal o toda actuación relativa a la concesión de libertad condicional; el derecho a no ser excluidas de ninguna actuación judicial, a menos que el tribunal determine que el testimonio de la víctima resultaría alterado materialmente si la víctima escuchase otros testimonios durante el proceso; el derecho razonable a consultar con el abogado del Estado asignado al juicio; el derecho a la plena y oportuna restitución; el derecho a que las actuaciones se lleven a cabo sin demoras excesivas; y el derecho a un trato justo y respetuoso de la dignidad e intimidad de las víctimas.

Reino Unido

154. El 7 de julio de 2005 en Londres, unos atentados terroristas con bombas causaron la muerte de 52 personas y muchas más resultaron heridas. Posteriormente, se acusó a tres personas de conspiración con el fin de causar explosiones junto con los cuatro terroristas que detonaron las bombas y murieron en las explosiones.

155. De conformidad con la ley vigente en ese momento, los familiares de las víctimas fallecidas no entraban en la definición de víctimas prevista en el Plan de apoyo a las víctimas (actualmente entrarían en la nueva definición de la expresión). Sin embargo, se decidió que, dado el gran relieve del caso y la devastación personal causada, sería apropiado hacer extensiva la asistencia a las víctimas y sus familiares con arreglo al plan. En consecuencia, una vez identificados los familiares, se les dio el trato de víctimas. Se les asignó un oficial de policía de enlace con las familias, y el abogado de la Fiscalía de la Corona se reunió con representantes de las diversas familias afectadas por los atentados.

156. El caso puso de relieve las dificultades para definir a las víctimas y sus familiares, especialmente por las consecuencias de los incidentes traumáticos en los equipos de respuesta inicial (por ejemplo, la policía y los servicios de emergencia). Por ejemplo, la condición jurídica y los derechos de las víctimas, con arreglo a la definición del Plan de apoyo a las víctimas y la nueva orientación, en el caso de las personas encargadas de despejar el lugar de los hechos, que corrían el riesgo de resultar afectados a largo plazo, eran cuestiones que requerían la atención de los responsables de formular políticas. Se reconoció que debían tenerse en cuenta las susceptibilidades de esas personas, pero que no existía una estructura formal para atender sus necesidades personales.

157. En el juicio propiamente dicho no se citó a testigos a presentar pruebas ante el tribunal. Sus pruebas se aportaron en forma de declaración y fueron aceptadas por la defensa. En el proceso penal se permitió que las declaraciones presentadas por escrito se leyeran ante el tribunal, siempre y cuando el fiscal y la defensa estuvieran de acuerdo. Por consiguiente, no fue necesario considerar la adopción de medidas especiales.

158. Una de las principales iniciativas adoptadas en ese juicio fue el establecimiento de un tribunal a distancia en otra ciudad, al que tenían acceso todas las víctimas y sus familiares. Se estableció y concibió como un tribunal normal en todos los aspectos, y contó con un secretario (asesor jurídico). Se estableció una conexión de vídeo y audio en directo con el tribunal principal en el que se estaba enjuiciando a los acusados. Se instalaron varios monitores para que todos pudieran seguir las actuaciones. Se vigilaron estrechamente las actuaciones del tribunal para garantizar que los presentes en el tribunal a distancia vieran únicamente las partes de las actuaciones que hubiesen visto las víctimas y sus familiares si hubieran asistido al juicio en el tribunal principal. Los oficiales de la policía de enlace con las familias también estuvieron presentes. Esa iniciativa permitió que las víctimas y sus familiares vieran lo que ocurría en el propio tribunal, quedando protegidas al mismo tiempo contra la atención indeseada de los medios de comunicación. El costo financiero fue considerable pero se estimó apropiado dada la naturaleza del caso.

159. Otra iniciativa consistió en crear un sitio web seguro para que los que no estuviesen en condiciones de asistir al tribunal real o virtual pudiesen seguir diariamente el curso de las actuaciones y conocer las actividades previstas para el día siguiente. El sitio estaba protegido por una contraseña que se proporcionó a las víctimas y sus familiares.

160. Además, el abogado de la Fiscalía de la Corona se reunió con una organización denominada Survivors' Group, una organización no gubernamental que presta asistencia a los supervivientes de desastres, y explicó la función de la Fiscalía de la Corona. Se estableció un sistema para advertir por anticipado a las víctimas y sus familiares cuando se fueran a presentar pruebas potencialmente angustiantes (por ejemplo, la última imagen de vídeo de las víctimas subiendo al tren del metro antes de la explosión que les causó la muerte). Esa iniciativa confirmó que las víctimas y sus familiares desean tener información inmediatamente después del incidente y de forma constante durante la investigación y el juicio²⁷.

161. En los sistemas inquisitivos, suele permitirse a las víctimas participar como terceros en distintas etapas de la investigación y el juicio. Esto es menos común en los sistemas del “common law”, en que un servicio de fiscalía suele representar al Estado e, indirectamente, los intereses de la víctima (que no está representada por separado).

España

162. El sistema judicial español permite que las personas afectadas por un delito participen en el proceso, soliciten e interpongan acciones penales y civiles y soliciten la condena del presunto delincuente y reparaciones por el daño sufrido. Además, el Ministerio Fiscal conserva una función de protección, definida en el artículo 124 de la Constitución y el artículo 1 y el artículo 3, párrafo 10, de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que reafirman el artículo 773, párrafo 1, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, como una función de defensa de las víctimas en los procesos penales. Además de las acciones penales, el fiscal está obligado a interponer acciones civiles con el objetivo de obtener reparación por los daños causados a las víctimas de delitos, según proceda.

163. La víctima puede ejercitar la acción penal de conformidad con el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que prevé que todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la ley. Recogen también esta disposición el artículo 125 de la Constitución, el artículo 270 de la Ley de Enjuiciamiento Penal y el artículo 19, párrafo 1, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial.

164. En los casos en que las víctimas no puedan intervenir directamente como partes en las actuaciones penales, se les debería informar de sus derechos a acceder a esos servicios. En particular, el personal que se ocupe de las víctimas debería con prontitud:

- Asesorar a las víctimas sobre sus derechos conforme a la ley.
- Facilitar que las víctimas se reúnan con los investigadores y los fiscales.
- Entregar a las víctimas una copia de los cargos contra el acusado o los acusados.
- Proporcionar a las víctimas información general sobre el sistema de justicia penal para alentar expectativas razonables. La información debería incluir las etapas del proceso penal y el tiempo que suele llevar cada etapa.

165. El proceso debería ser claro, transparente y no excesivamente burocrático para asegurar que las víctimas puedan solicitar la revisión sin representación jurídica. Es preciso que las víctimas puedan adoptar una decisión informada acerca de si solicitan la revisión de una decisión de no enjuiciar. La falta de recursos financieros no debería ser nunca un obstáculo para que la víctima solicite esa revisión.

Turquía

166. En Turquía, los derechos de las víctimas se establecen en los artículos 233 a 243 del Código de Procedimiento Penal. De conformidad con el artículo 234, párrafo 5, las víctimas tienen derecho a recurrir una decisión de no enjuiciar, en cumplimiento del procedimiento establecido en la ley.

167. Debería prestarse asistencia jurídica gratuita a las víctimas cuando sea necesario en interés de la justicia. Para facilitar el acceso de las víctimas a la asistencia jurídica gratuita, podría firmarse un memorando de entendimiento entre el gobierno y los colegios de abogados nacionales o locales.

España

168. En España, la Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo estipula que las víctimas del terrorismo que acrediten insuficiencia de recursos para litigar tienen derecho a la representación y defensa gratuitas por procurador y abogado en todos los procesos y procedimientos administrativos.

Argelia

169. En Argelia, el artículo 28 de la Ordenanza núm. 71-57 de 5 de agosto de 1971 sobre asistencia letrada, modificada y complementada por la Ley núm. 09-02 de 25 de febrero de 2009, dispone que se concederá automáticamente asistencia letrada a las víctimas de actos de terrorismo. A ese respecto, dichas víctimas quedan exentas del pago de honorarios de abogados, auxiliares y notarios. La prestación de asistencia letrada gratuita también se otorga a los familiares a cargo de la víctima²⁸.

Turquía

170. De conformidad con el artículo 234 del Código de Procedimiento Penal de Turquía, si las víctimas no cuentan con un representante, tienen derecho a solicitar el

²⁸La respuesta de la justicia penal en apoyo de las víctimas de actos de terrorismo.

nombramiento de un abogado en su nombre al colegio de abogados en casos de agresión sexual y en delitos que conlleven condenas de cinco años de prisión o más durante la investigación y las actuaciones penales. Además, en los casos en que la víctima sea menor de 18 años o sufra discapacidad y no tenga representante, se designará un representante en su nombre sin que sea necesario que la víctima lo solicite. El abogado nombrado para representar a la víctima tiene todos los derechos, obligaciones y responsabilidades de un abogado defensor.

171. Con arreglo a este enfoque, el abogado designado presta asistencia a la víctima en asuntos judiciales y jurídicos durante la investigación y las actuaciones penales, le acompaña y apoya al prestar declaración, y examina e investiga los documentos de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Penal.

172. Los honorarios de los abogados nombrados por el colegio de abogados se sufragan con cargo a una prestación asignada del presupuesto del Ministerio de Justicia. De esta forma, la representación jurídica es gratuita para las víctimas. Antes de las actuaciones judiciales, se debería informar a las víctimas de su derecho legal de solicitar y gozar de representación jurídica, lo que debería hacerse constar en el expediente judicial.

Italia

173. El sistema judicial italiano permite que las víctimas de delitos tomen parte en el proceso e interpongan una acción civil para la reparación del daño sufrido. Las víctimas tienen derecho a que la autoridad judicial les proporcione la información pertinente en determinadas etapas de las actuaciones y a participar en el acopio de pruebas antes del juicio. Además, si deciden interponer una acción civil, tienen derecho a presentar pruebas por sí mismos (es decir, con independencia de la fiscalía) y a interrogar a los testigos citados ante el tribunal por otras partes, incluido el acusado.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían establecer mecanismos para identificar y registrar prontamente a las víctimas, y mantener contacto con ellas, de manera compatible con el derecho internacional y la legislación nacional de protección de datos.
- Los Estados deberían velar por que las investigaciones penales de presuntos actos de terrorismo comiencen prontamente y se efectúen con rapidez, minuciosidad y de manera que garantice la rendición de cuentas al público. Debería proporcionarse a las víctimas información oportuna y precisa sobre la investigación y sus resultados probables^a.
- Los Estados deberían velar por que se informe prontamente a las víctimas de su derecho al acceso a la justicia, las vías de que disponen y los servicios conexos (por ejemplo, interpretación, asesoramiento jurídico). Esos servicios deberían prestarse con carácter gratuito para las víctimas.

^aInforme del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/20/14), párr. 36.

- Los Estados deberían velar por que las actuaciones penales, incluidas las apelaciones, se efectúen rápidamente.
- Los Estados deberían velar por que se entable contacto con las víctimas y se les proporcione información actualizada y detallada antes de las actuaciones penales y durante su curso^b.
- La seguridad de las víctimas reviste una importancia primordial. Los riesgos para la seguridad de las víctimas deberían evaluarse durante toda la investigación y el enjuiciamiento, y, en caso necesario, los Estados deberían adoptar medidas para proteger a las víctimas durante su participación en el sistema de justicia penal.
- Cuando las víctimas tengan que comparecer en actuaciones judiciales o deseen hacerlo, los Estados deberían adoptar medidas para prevenir o reducir el riesgo de que tengan contacto personal con los acusados y sus familiares o simpatizantes.
- Cuando sea necesario, los Estados deberían facilitar la interpretación de las actuaciones judiciales con carácter gratuito para las víctimas o sus familiares.
- Los Estados deberían velar por que, de conformidad con la legislación nacional, las víctimas tengan un derecho legal claro de participar activamente en las actuaciones penales. Ese derecho puede entrañar que sean representados por separado o que sus intereses se tengan en cuenta plenamente y estén representados en el tribunal por el fiscal.
- En los Estados en que no se prevea la participación directa de las víctimas, podrán existir o considerarse mecanismos para su representación en el ministerio fiscal y el sistema jurídico nacionales^c.
- Los Estados deberían elaborar un procedimiento en sus propias leyes o códigos de procedimiento penal nacionales por el que las víctimas tengan derecho a solicitar la revisión de una decisión de no enjuiciar^d.
- Debería proporcionarse a las víctimas o sus familiares asistencia jurídica gratuita para facilitar su representación en las actuaciones penales.

^bMemorando de Madrid sobre buenas prácticas, buena práctica 13.

^cInforme del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/20/14), párrs. 38 y 39.

^dDocumento de orientación relativo a la transposición y 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.

Información, privacidad personal y relaciones con los medios de comunicación

Introducción

174. Desde la perspectiva de las víctimas, las cuestiones relativas a la disponibilidad y la utilización de información tienen que considerarse en función tanto de su derecho a información como de su derecho a la privacidad personal. Es necesario subrayar la suma importancia del derecho de las víctimas a recibir información, que incluye su derecho a información sobre la investigación y el enjuiciamiento de los delitos penales de los que son víctimas, los servicios de apoyo a las víctimas y otros servicios de apoyo (por ejemplo, de atención médica, asesoramiento e indemnización financiera) y a ejercer su derecho de acceso a la justicia.

175. En todos los casos, las autoridades gubernamentales competentes deberían proporcionar a las víctimas información oportuna y precisa sobre el proceso de investigación y judicial relacionado con su caso. Esa información debería facilitarse de preferencia en terminología no jurídica, y, en caso necesario, deberían prestarse servicios de interpretación y traducción gratuitos para la víctima.

176. Además, según las circunstancias concretas del caso, incluido el nivel de interés y de cobertura de los principales medios de comunicación y las redes sociales a raíz de un atentado terrorista, la investigación y las actuaciones judiciales conexas, y la divulgación de la identidad de las víctimas y sus familiares, pueden dar lugar a victimización secundaria. Por lo tanto, las autoridades deberían ejercer vigilancia para proteger la privacidad y la confidencialidad de las víctimas, en particular su identidad e información de contacto, así como información más sensible como su estado médico, emocional o de salud mental. Dado su derecho a la privacidad y el respeto de su vida familiar, debería protegerse a las víctimas de la intrusión injustificada de los medios de comunicación. También se les debería informar de sus opciones en cuanto a las relaciones con los medios y, de ser necesario, prestarles apoyo por especialistas en comunicaciones con los medios.

Indonesia

177. De conformidad con el ordenamiento jurídico de Indonesia, los funcionarios o las autoridades jurídicas competentes enviarán a las víctimas que lo soliciten cartas oficiales para informarles de cuestiones pertinentes. En la práctica, la Policía Nacional de Indonesia aplica este derecho, previa solicitud de los testigos y las víctimas, y les mantiene informados de los progresos de las actuaciones. Los testigos y las víctimas también tienen derecho a acceder a los expedientes del proceso en cualquier etapa (investigación preliminar, investigación, acusación, actuaciones judiciales), en tanto que el público en general solo puede recibir información en el curso del juicio²⁹.

178. Entre las medidas para aplicar esta buena práctica pueden figurar las siguientes:

- Expurgar los nombres o las iniciales de las víctimas de los documentos públicos.
- Proteger la información relacionada con la privacidad personal, como fechas de nacimiento, direcciones y otros datos de identificación.
- Utilizar entradas y salidas no públicas distintas al tribunal para eludir a los medios de comunicación y evitar que se tomen fotografías.
- Utilizar pantallas separadoras en el tribunal para ocultar a las víctimas del público y los acusados.

Estados Unidos

179. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos está comprometido a garantizar que las víctimas de delitos federales sean tratadas equitativamente a medida que su caso evoluciona por el sistema de justicia penal. Para facilitar a las víctimas información sobre acciones relacionadas con los casos, el Departamento de Justicia ha

establecido el Sistema de Notificación a Víctimas, que avisa de todas las actuaciones judiciales y las principales eventualidades de los casos por carta, correo electrónico, sitio web o teléfono, según lo que haya elegido la víctima. Se puede proporcionar la notificación en inglés o español.

España

180. España ha adoptado un enfoque sensible a los intereses de las víctimas con respecto a los derechos relativos a los datos de las víctimas, que se centra en proteger la intimidad de las víctimas e incluye las siguientes medidas jurídicas, entre otras:

- La consideración como ilícita de la cobertura de los medios que utilice la imagen de las víctimas del terrorismo con carácter despreciativo, vejatorio o sensacionalista.
- El deber de las instituciones a las que corresponda velar para que los medios audiovisuales cumplan sus obligaciones de adoptar las medidas que procedan para asegurar un tratamiento de las víctimas del terrorismo conforme con los principios y valores constitucionales.
- La disponibilidad de acciones de cesación y rectificación y sanciones.
- La existencia de principios aplicables a los datos de las víctimas del terrorismo que guardan relación con la función de los medios de comunicación para fomentar la protección y salvaguarda de la imagen de las víctimas del terrorismo.

181. Una posibilidad de promover y aplicar un enfoque más sensible a los intereses de las víctimas por parte de los medios de comunicación consiste en sensibilizar acerca de cuestiones relacionadas con las víctimas en las instituciones de formación de periodistas mediante la incorporación de temas sensibles a los intereses de las víctimas en su programa de estudios básico. Además, el establecimiento en esas instituciones de cátedras específicas en esa esfera temática o en la esfera de la victimología aumentaría la sensibilización acerca de cuestiones relacionadas con las víctimas.

182. Esta buena práctica podría aplicarse asegurando que se proporcione a los medios de comunicación toda la información disponible sobre los pertinentes puntos de contacto, fuentes de información y sistemas de registro para las víctimas, así como mediante conferencias de los medios de comunicación, materiales de información o campañas de publicidad promovidas por el gobierno.

183. A fin de asegurar un enfoque coordinado de la colaboración con los medios de comunicación, los Estados podrían estudiar la posibilidad de crear en el seno del gobierno un equipo de enlace con los medios para proporcionar información actualizada a los periodistas y mejorar un canal de comunicación fluido.

184. Las redes sociales permiten la amplia difusión en línea de cualquier imagen o grabación visual. Por ese canal se difunden en todo el mundo imágenes de atentados terroristas, incluidas imágenes de las víctimas. Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel destacado para educar y sensibilizar a la comunidad acerca de los riesgos de las redes sociales al abordar imágenes privadas y potencialmente angustiantes de víctimas de atentados terroristas.

185. Los profesionales de la asistencia a las víctimas y el personal debidamente cualificado y con experiencia que colabora con las asociaciones de víctimas deberían proporcionar información a las víctimas sobre la forma de establecer límites con los periodistas. Los servicios y asociaciones de apoyo a las víctimas deberían elaborar directrices o material de asesoramiento para ayudar a las víctimas a tratar con los medios de comunicación. Debería informarse a las víctimas de las posibles opciones para interactuar con los medios de comunicación, por ejemplo, mediante un portavoz de la familia, las consecuencias de interactuar con los medios de comunicación y su derecho a denegar el contacto con los medios de comunicación si así lo desean. En momentos particularmente sensibles, como aniversarios o juicios, los profesionales de apoyo deberían prestar mayor atención, sensible a los intereses de las víctimas, centrándose en mantener o mejorar su capacidad de recuperación y gestionando las expectativas de las víctimas y sus familiares.

186. Al tratar con los medios de comunicación, los organismos de fiscalía e investigación deberían adoptar políticas que protejan y garanticen la privacidad de las víctimas. Los organismos deberían designar a personal específico que esté autorizado para hablar con los medios de comunicación sobre investigaciones o enjuiciamientos penales relacionados con actos de terrorismo.

187. Debería informarse a las víctimas de sus derechos en relación con los medios de comunicación, por ejemplo, de que pueden elegir si desean formular alguna declaración o ser entrevistadas. Deberían ponerse en su conocimiento las consecuencias que puede tener su elección, incluido el posible efecto de sus declaraciones en la investigación. Debería desalentarse la participación de niños pequeños en entrevistas con los medios de comunicación, y los organismos deberían colaborar estrechamente con los padres o tutores para representar los intereses supremos de los niños que sean víctimas.

188. Cuando las víctimas acepten hablar con los medios de comunicación, se les debería informar con antelación de que pueden solicitar que se cumplan determinadas condiciones antes de aceptar una entrevista y que, si los medios de comunicación no quieren o no pueden aceptar esas condiciones, pueden retirarse de las entrevistas. Las víctimas pueden solicitar, entre otras cosas:

- Que los medios de comunicación acepten cualesquiera condiciones en un documento firmado.
- La fecha, hora y lugar de la entrevista.
- Que se les informe por adelantado del ángulo de la información.
- Recibir las preguntas por adelantado.
- Que los medios de comunicación no divulguen el lugar de la entrevista y protejan su identidad, incluso omitiendo fotografías de ellas o adoptando medidas para ocultar su imagen.
- Que no se entreviste ni grabe a ningún otro familiar, incluidos los niños.
- Que realice la entrevista un periodista concreto.
- Que se omitan de la transmisión o la publicación todas las fotografías o imágenes ofensivas.

189. Si las víctimas optan por hablar con los medios de comunicación, se les debería preparar para esos encuentros y recibir el apoyo necesario. Su participación en entrevistas debería coordinarse para proteger su seguridad y privacidad (por ejemplo, las entrevistas deberían celebrarse en escenarios neutrales o su lugar de trabajo o residencia deberían difuminarse). Cuando las víctimas que no deseen tener contacto con los medios de comunicación asistan a audiencias judiciales, deberían adoptarse medidas para que utilicen entradas alternativas distintas.

190. En la tercera parte, sección III, figuran las medidas para aplicar esta buena práctica.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían velar por que las víctimas tengan derecho a protección contra las intrusiones injustificadas en su privacidad personal de los medios de comunicación o el público.
- Los Estados deberían prever recursos para las víctimas contra los medios de comunicación por violaciones de la privacidad, en caso necesario, mediante acciones de cesación y rectificación o sanciones.
- Los Estados deberían alentar a los medios de comunicación a adoptar medidas de autorregulación para asegurar una cobertura que tenga en cuenta los intereses de las víctimas (por ejemplo, directrices o normas sobre los medios elaboradas por la industria en consulta con el gobierno, la sociedad civil y los profesionales de apoyo a las víctimas).
- Los Estados deberían procurar que los medios de comunicación participen en otras tareas específicas destinadas a sensibilizar acerca de la vulnerabilidad de las víctimas, sus necesidades y el posible riesgo de victimización secundaria.
- Los Estados deberían asegurar que se proporcione información a las víctimas cuando traten con los medios de comunicación.
- Los Estados deberían asegurarse de que los funcionarios que se ocupen de las víctimas o les proporcionen información reciban capacitación específica sobre enfoques sensibles a los intereses de las víctimas.

Restitución, reparación e indemnización financiera

Introducción

191. En varios instrumentos internacionales, regionales y multilaterales se reconoce e identifica la necesidad e importancia de regímenes estatales oportunos, equitativos y eficaces de restitución, reparación e indemnización financiera de las víctimas del terrorismo. Por ejemplo, en el informe del Relator Especial (A/HRC/20/14), este recomendó que los gobiernos proporcionaran reparación plena y eficaz a las víctimas del terrorismo cuando se produzca el fallecimiento o lesiones graves como consecuencia de un acto de terrorismo cometido en su territorio, con inclusión de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. La previsión de

alguna forma de restitución o indemnización financiera por el daño sufrido por las víctimas no solo ayuda a que vuelvan a la normalidad y a su reinserción en la sociedad, sino que también puede ser simbólica, reafirmando la dignidad de las víctimas cuando procuran recuperar un sentido de normalidad en sus vidas.

192. Las exigencias impuestas a los mecanismos gubernamentales y los sistemas jurídicos nacionales en relación con la indemnización financiera efectiva de las víctimas del terrorismo varían considerablemente de un país a otro. Además, la capacidad de los gobiernos de proporcionar una indemnización completa a las víctimas del terrorismo también varía a causa de las amplias diferencias de sus recursos económicos y financieros. Por lo tanto, los países que, por una parte, sufren elevados niveles de terrorismo y victimización conexas, y por la otra, tienen una capacidad económica y financiera limitada para proporcionar a las víctimas una reparación financiera financiada por el Estado están en una posición difícil en lo que se refiere a prestar apoyo financiero o social a las víctimas del terrorismo.

193. Los enfoques nacionales de los planes de indemnización varían considerablemente. En muchos países, la noción de la obligación del infractor de indemnizar o reparar de otra forma a la víctima por el daño que esta ha sufrido es parte integrante y arraigada de la cultura o los sistemas jurídicos nacionales. Además de las disposiciones que permiten a las víctimas interponer acciones civiles contra los autores, algunos países de tradición jurídica romanista cuentan con legislación en la que se reconoce el derecho de las víctimas de delitos a recibir indemnización financiera y participar en las actuaciones penales.

194. En algunos países, la indemnización se proporciona mediante un mecanismo jurídico establecido con anterioridad, pero otros Estados aplican soluciones especiales, ajustando sus respuestas a las circunstancias de cada caso. También existen importantes diferencias en la cantidad de la indemnización proporcionada, así como en el momento apropiado para que las víctimas soliciten indemnización. Aunque algunos sistemas prevén la posibilidad de una asistencia casi inmediata, con independencia de las actuaciones penales, en otros la indemnización solo se proporciona cuando se ha adoptado una decisión judicial definitiva. En la práctica, no obstante, el recurso al litigio suele entrañar procedimientos prolongados y costosos, sin garantía de éxito o recuperación. Pueden plantearse obstáculos concretos cuando no se identifica a un delincuente o este no está disponible (por ejemplo, detonadores suicidas de bombas fallecidos), o debido a las dificultades para identificar a las partes involucradas en planificar o apoyar actos de terrorismo. En consecuencia, los Estados deberían permitir que la indemnización, al menos en cierta medida, sea independiente del resultado de las actuaciones penales o civiles.

195. Sea cual sea el enfoque adoptado, el problema de proporcionar una indemnización oportuna, equitativa y razonable a las víctimas del terrorismo sigue siendo importante para muchos gobiernos. No cabe subestimar la importancia de este aspecto de los marcos nacionales eficaces de lucha contra el terrorismo, por lo que se refiere tanto a empoderar y apoyar a las víctimas del terrorismo en su regreso a la vida normal como al fuerte mensaje simbólico de unidad y solidaridad social con las víctimas que transmite.

Indonesia

196. La Ley núm. 13/2006 sobre la Protección de Testigos y Víctimas contiene disposiciones sobre indemnización, restitución y asistencia a los testigos y las víctimas de delitos, incluido el terrorismo. Para los fines de esta Ley, la indemnización es una garantía proporcionada por el Estado cuando el delincuente no esté en condiciones de cumplir su deber de restitución. La restitución es la indemnización proporcionada por el autor del delito o tercero a la víctima o a sus familiares en forma de devolución de bienes, pago por las pérdidas o el padecimiento sufridos, o reembolso de ciertos gastos.

197. Además, el Reglamento Gubernamental núm. 44 de 2008 dispone que los testigos y las víctimas tienen derecho a recibir asistencia médica y rehabilitación psicosocial. En la práctica, el Gobierno de Indonesia, por conducto del Ministerio de Salud, proporciona atención médica y rehabilitación psicosocial gratuitas a las víctimas de atentados terroristas, siempre y cuando el tratamiento médico se realice en Indonesia.

India

198. El Código de Procedimiento Penal de la India, modificado en 2009, incluye un plan de indemnización de las víctimas y dispone que el gobierno de cada estado, en colaboración con el Gobierno central, preparará un plan para proveer fondos con fines de indemnización de las víctimas o sus familiares a cargo que hayan sufrido pérdidas o lesiones a consecuencia del delito y que necesiten rehabilitación. Siempre que el tribunal formule una recomendación sobre indemnización, la autoridad del servicio jurídico del distrito o el estado decide la cuantía de la indemnización que ha de adjudicarse con arreglo al plan.

199. Además de asistencia financiera, las personas que resulten incapacitadas permanentemente y los familiares de las víctimas que pierdan la vida tienen derecho a una tarjeta sanitaria proporcionada por la sociedad sanitaria del distrito con arreglo a la Misión Nacional de Salud Rural. Los titulares de las tarjetas tienen derecho a tratamiento médico gratuito de las lesiones y todas las demás enfermedades importantes causadas por la violencia.

Turquía

200. En Turquía, la Ley sobre Indemnización de Daños Sufridos como consecuencia del Terror y la Lucha contra el Terrorismo prevé la indemnización de las pérdidas y daños producidos como consecuencia de acciones terroristas. Las instituciones públicas están obligadas a asignar como mínimo el 2% de los puestos de su fuerza de trabajo a las víctimas del terrorismo, los funcionarios de seguridad lesionados y sus familiares de primer grado, así como los familiares de los funcionarios de seguridad que hayan perdido la vida en acciones terroristas. Todas las instituciones públicas tienen la obligación de presentar las vacantes asignadas a las víctimas del terrorismo, los funcionarios de seguridad y sus familiares de primer grado dos veces al año al Departamento de Personal del Estado, que está encargado de nombrar a las víctimas para puestos en consonancia con sus preferencias acerca de provincias concretas.

Marruecos

201. De conformidad con la legislación de Marruecos, existen disposiciones para salvaguardar los derechos de las víctimas antes del fallo, por ejemplo, para la devolución de los activos decomisados a su propietario por el fiscal (artículos 40 y 49 del Código de Procedimiento Penal), el juez (artículo 106) o el tribunal (artículo 366) antes del fallo.

Italia

202. En Italia, las víctimas de actos de terrorismo o sus familiares pueden solicitar indemnización del Estado, de conformidad con la Ley núm. 302, de 20 de octubre de 1990 y la Ley núm. 206, de 3 de agosto de 2004, que prevé la reparación de los daños derivados de las lesiones personales sufridas por las víctimas de actos de terrorismo, al margen de que se haya identificado o enjuiciado al autor. El Estado proporciona a las víctimas del terrorismo una indemnización de hasta 200.000 euros y una prestación especial de sustento de 1.033 euros al mes. Todas las indemnizaciones están libres de impuestos. Las víctimas de actos de terrorismo o los familiares de las víctimas que pierdan la vida también tienen derecho a recibir apoyo psicológico de los servicios sociales públicos, así como todo tipo de tratamiento médico gratuito del servicio nacional de salud. Además, el Estado concederá a las víctimas defensa letrada gratuita en las actuaciones civiles, administrativas y penales.

Canadá

203. De conformidad con el Código Penal del Canadá, el recargo por victimización es una multa suplementaria aplicada automáticamente al autor del delito en el momento de imponer la condena, a menos que el acusado solicite y obtenga la exención de ese pago alegando perjuicio indebido. La recaudación de esa suma está a cargo de los gobiernos provinciales y territoriales, que la utilizan para financiar programas, servicios y asistencia a las víctimas de delitos en sus respectivas jurisdicciones.

204. El artículo 718 del Código Penal dispone que el objetivo fundamental de la condena es contribuir, junto con las iniciativas de prevención del delito, al respeto de la ley y el mantenimiento de una sociedad justa, pacífica y segura mediante la imposición de sanciones justas destinadas a reparar los daños causados a las víctimas y a la comunidad y promover un sentido de responsabilidad en los delincuentes y el reconocimiento del perjuicio que han causado a las víctimas y a la comunidad.

Francia

205. En Francia, la ley permite a las víctimas del terrorismo la posibilidad de solicitar indemnización a un fondo especial denominado Fondo de Garantía para las víctimas de actos de terrorismo y otros delitos. El Fondo de Garantía, creado en virtud de la Ley núm. 86-1020, de 9 de septiembre de 1986, relativa a la lucha contra el terrorismo y los ataques contra la seguridad del Estado, tiene por objeto proporcionar reparación plena por los daños derivados de lesiones personales sufridas por las víctimas de actos

de terrorismo y, desde 1990, las víctimas de otros delitos. Proporciona indemnización independientemente de que exista un proceso penal o de la identificación, el enjuiciamiento o la solvencia potencial del autor del delito. El Fondo de Garantía evalúa las reclamaciones de indemnización en función de las pruebas presentadas por los fiscales y la información facilitada por los reclamantes. Si se da por satisfecho de que debe pagarse una indemnización, se paga un primer anticipo a cuenta de las pérdidas sufridas. Se proporciona indemnización adicional en un plazo de tres meses del recibo de la justificación de los daños de la víctima o sus representantes.

206. El Fondo de Garantía tiene personalidad jurídica y es administrado por un consejo presidido por un miembro de la judicatura francesa y formado por representantes de las asociaciones de víctimas, los ministerios gubernamentales competentes y el sector de los seguros.

207. Los fondos del Fondo de Garantía provienen de una deducción impuesta a los contratos de seguros de cosas (actualmente unos 3 euros por póliza) y los ingresos procedentes de las sanciones financieras y patrimoniales ordenadas por el tribunal contra las personas declaradas culpables de actos terroristas. El Fondo de Garantía tiene subrogación de derechos con respecto a los derechos de las víctimas contra la persona responsable de los daños o perjuicios.

Marruecos

208. En Marruecos, la determinación de las reclamaciones de indemnización por daños derivados de un delito relacionado con el terrorismo puede efectuarse a través de dos conductos legales: en primer lugar, un arreglo amistoso y, en segundo lugar, una donación especial.

209. El conducto judicial utilizado depende del fundamento jurídico de la indemnización solicitada. Si se basa en la culpa del delincuente, el caso será decidido como asunto civil por un tribunal administrativo. Ese enfoque se fundamenta en la noción de la responsabilidad básica del Estado, incluidos sus empleados públicos, de gestionar los servicios públicos y defender el principio de la solidaridad nacional en casos de desastre.

210. De conformidad con el artículo 4 del Real Decreto de 2 de marzo de 1953, que dispone que un funcionario judicial puede contraer el compromiso, previo asentimiento del comité de litigios y previo acuerdo, se pagará el arreglo amistoso de las reclamaciones de indemnización de víctimas del terrorismo contra un documento de extinción expedido por el beneficiario. Ese enfoque se adoptó al indemnizar a las víctimas de un atentado en Marrakech en 2011.

211. El enfoque de la donación especial se adoptó en relación con las víctimas de un atentado con bomba en Casablanca en 2002, de conformidad con la promulgación del Real Decreto de 11 de septiembre de 2003, por el que se concedió una donación fija a los beneficiarios de cada víctima por una cantidad global de 500.000 dirhams (50.000 euros).

212. Varios Estados cuentan con planes administrados a nivel nacional relativos a la indemnización de víctimas del terrorismo que no son financiados directamente por los contribuyentes.

Estados Unidos

213. El Gobierno de los Estados Unidos estableció el Fondo para las Víctimas de Delitos, que se financia mediante multas y gravámenes especiales impuestos a autores de delitos federales condenados. No se financia con cargo al dinero de los contribuyentes. El fondo se utiliza para apoyar la asistencia a las víctimas y los programas de indemnización, incluido el fondo de la Reserva de Emergencia contra el Terrorismo, que puede utilizarse para financiar programas en favor de las víctimas de violencia masiva y de terrorismo.

214. Aunque no guarde relación directa con el proceso de justicia penal, la capacidad de las personas de suscribir un seguro contra fallecimiento, lesiones o daños causados por actos de terrorismo, reduciendo así su dependencia de una indemnización financiada públicamente u ordenada por los tribunales, está limitada por las restricciones o exclusiones actuales de las pólizas de seguros disponibles en el comercio.

215. En el informe del Relator Especial (A/HRC/20/14), este puso de relieve las prácticas comerciales de las compañías de seguros que venden o comercializan pólizas de seguros de vida que excluyen específicamente la cobertura de pérdidas o daños sufridos como consecuencia de actos de terrorismo. Indicó que esa exclusión era un obstáculo para ampliar la base financiera para la indemnización de las víctimas del terrorismo y recomendó que los Estados consideraran la posibilidad de prohibir esa práctica con arreglo a su legislación. Algunos modelos de indemnización también se remiten a sus sistemas nacionales de seguro. Ese enfoque puede reducir la dependencia de las víctimas del terrorismo de planes de indemnización financiados por el Estado. Al considerar las posibles opciones, es importante que los responsables de formular políticas tengan presente la necesidad de la igualdad de trato de todas las víctimas que tengan derecho a indemnización, al margen de sus circunstancias personales.

216. La disparidad entre los regímenes nacionales de reparación a las víctimas de actos de terrorismo podría dar lugar a un trato discriminatorio basado, por ejemplo, en las distintas nacionalidades de las víctimas del mismo acto de terrorismo. La igualdad de trato de las víctimas, con independencia de sus circunstancias personales, no solo es una forma de mejorar el apoyo general a las víctimas y promover sus derechos, sino que constituye también una declaración contra el terrorismo. Algunos Estados han permitido que los extranjeros reciban compensación a condición de que estuvieran presentes legalmente en su jurisdicción en el momento en que se produjo el incidente. Igualmente, los Estados pueden elaborar planes que prevengan la duplicación de pagos a las víctimas (cuando las víctimas tengan derecho a recibir indemnización del Estado en el que tuvo lugar el atentado y de su país de nacionalidad).

217. A fin de otorgar igualdad de trato y de derechos a las víctimas, se deberían efectuar tasaciones personales por tasadores cualificados y con experiencia que

determinen la cuantía apropiada de indemnización financiera por lesiones, fallecimiento o pérdidas derivadas de actos de terrorismo, teniendo en cuenta las circunstancias personales de las víctimas y sus familiares.

Canadá

218. En el Canadá, los gobiernos provinciales y territoriales son los principales encargados de los programas y servicios para las víctimas de delitos, incluida la indemnización. Sus programas se centran en el lugar en que se cometió el delito y, por lo tanto, la asistencia no se limita a los canadienses o a los residentes de una provincia o territorio concreto. Las víctimas de actos terroristas perpetrados en el Canadá pueden tener derecho a indemnización con cargo a algún programa provincial o territorial existente si se determina que el acto constituye un delito cometido en esa provincia o territorio.

España

219. En España, la Ley 29/2011, de 22 de septiembre de 2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo consolida y unifica la legislación anterior, incluida la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, por la que se establecieron las Oficinas de Asistencia a las Víctimas con la finalidad de garantizar una asistencia completa a las víctimas. La Ley introduce la indemnización de las víctimas del terrorismo en concepto de ayudas extraordinarias por daños sufridos en el extranjero. En el Título Cuarto de la Ley se establece un conjunto de medidas, el denominado régimen de protección social, que tienen como finalidad atender las necesidades de todo tipo que puedan surgir a lo largo de la vida de las víctimas de actos de terrorismo. De conformidad con la Ley, la indemnización no depende de la existencia de un fallo condenatorio, de la solvencia del condenado o de procedimientos de ejecución.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían asegurarse de que las víctimas tengan derecho a restitución, reparación e indemnización oportunas y equitativas.
- Los Estados deberían asegurarse de que los jueces tengan la obligación imperativa de ordenar un informe sobre los medios financieros de un acusado después de una condena penal, y de que tengan derecho a dictar un mandamiento de reparación o restitución a las víctimas.
- Los Estados deberían asegurarse de que las unidades de inteligencia financiera y los investigadores estén capacitados respecto de la necesidad de investigar, localizar y presentar a los jueces informes sobre los medios financieros del acusado y su capacidad de pagar una restitución o reparación.
- Los Estados deberían estudiar la posibilidad de prestar formas de asistencia financiera indirecta a las víctimas (por ejemplo, educación, atención médica o asistencia para vivienda gratuitas o subvencionadas; capacitación y oportunidades de empleo; y reducciones fiscales).
- Los Estados deberían considerar establecer fondos nacionales para las víctimas, financiados con el producto derivado de los activos decomisados de conformidad con las disposiciones legislativas a personas condenadas por delitos graves relacionados con terrorismo o personas jurídicas que hayan sido embargadas y decomisadas, tras haber sido declaradas responsables civiles de la financiación de actividades terroristas.
- Los Estados deberían considerar otros medios de financiar un fondo administrado públicamente para las víctimas del terrorismo (por ejemplo, gravámenes sobre pólizas de seguros de vida o multas fijadas o impuestas por los tribunales al imponer condenas penales).
- Los Estados deberían considerar la posibilidad de prohibir la venta o comercialización de pólizas de seguros de vida que excluyan la cobertura de actos de terrorismo.
- Los Estados deberían velar por que las víctimas reciban igual trato en su condición de beneficiarios de un plan de indemnización, con arreglo a los perjuicios sufridos, independientemente de sus circunstancias personales y su nacionalidad.

IV. El papel de las asociaciones de víctimas y la sociedad civil

I. Introducción

220. Se reconoce en general que, para proporcionar un apoyo eficaz a las víctimas del terrorismo, los gobiernos tienen que adoptar un enfoque inclusivo, a nivel de toda la administración e integral que incluya la cooperación con los grupos de la sociedad civil que representan a las víctimas. En muchas de las iniciativas internacionales o multilaterales orientadas a apoyar a las víctimas se pone de relieve el importante papel que pueden desempeñar la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en el apoyo a las víctimas³⁰.

221. Las asociaciones de víctimas pueden desempeñar muchas funciones, como la defensa y la promoción de los derechos de las víctimas. También desempeñan a menudo un papel fundamental para proporcionar información y apoyo a las víctimas del terrorismo de formas que las instituciones públicas con frecuencia no pueden hacerlo. Aunque los objetivos de las asociaciones de víctimas evolucionan y cambian con el tiempo, a menudo se centran principalmente en proporcionar información y apoyo práctico a las víctimas en el período inmediatamente posterior a un incidente terrorista. En muchos casos, ese es el papel que ha dado lugar a la formación de esos tipos de organizaciones y asociaciones.

222. A corto plazo, el objetivo principal de las asociaciones de víctimas o las organizaciones no gubernamentales que trabajan para apoyar a las víctimas del terrorismo consiste en prestar apoyo psicológico, emocional, financiero y jurídico. Sin embargo, también pueden servir de punto de coordinación empático o cumplir una labor de promoción al tratar con autoridades nacionales, gobiernos y organizaciones o entidades regionales e internacionales. Las actividades de las asociaciones de víctimas pueden llevarse a cabo por personal especializado, con carácter remunerado o, con más frecuencia, voluntario. Es importante para la recuperación y la curación de las víctimas del terrorismo que tengan una sensación de unidad, apoyo y protección. Las asociaciones de víctimas pueden a menudo prestar a las víctimas este tipo de apoyo en el período inmediatamente después de un atentado al facilitar el contacto con otras víctimas miembros de la asociación, muchas de las cuales han tenido experiencias personales similares.

³⁰Memorando de Madrid sobre buenas prácticas, Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos e informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/20/14).

223. A mediano y largo plazo, los objetivos de las asociaciones de víctimas evolucionan a menudo hacia un papel activo de promoción y defensa a nivel regional, nacional o internacional, con la participación de los principales medios de comunicación y las redes sociales. Es importante que los gobiernos escuchen y respondan activamente a las opiniones expresadas por los grupos que representan los intereses de las víctimas, que pueden informar mejor y enriquecer el proceso de creación de políticas públicas, legislación y respuestas para hacer frente a los efectos del terrorismo.

224. Con frecuencia, las asociaciones y grupos de víctimas participan en proyectos de sensibilización pública centrados en contrarrestar el extremismo violento que conduce a actos de terrorismo. Los papeles y objetivos diferentes de las asociaciones de víctimas pueden superponerse a menudo, según la etapa del proceso de recuperación y curación de las víctimas a las que representan. Por ejemplo, al proporcionar a las víctimas del terrorismo un conducto seguro para dar a conocer sus experiencias personales, las asociaciones de víctimas prestan apoyo a estas durante el proceso de curación y, al mismo tiempo, desempeñan un papel activo para contrarrestar el extremismo violento que conduce a actos de terrorismo.

225. En el informe del Relator Especial (A/HRC/20/14), este pone de relieve el derecho de las víctimas del terrorismo a constituir asociaciones u organizaciones de cualquier otro tipo que representen sus intereses y presten apoyo a sus miembros. Igualmente, el Plan de Acción sobre las víctimas del terrorismo del Foro Mundial contra el Terrorismo reconoce la función que las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil pueden desempeñar en esta importante esfera.

226. Debería facilitarse al personal de las asociaciones de víctimas capacitación continua y foros para intercambiar buenas prácticas, lagunas y estrategias y enfoques alternativos. Debería intensificarse la promoción de los grupos o asociaciones de víctimas que representan a las víctimas del terrorismo, especialmente en los países y regiones que se ven afectados por altos niveles de terrorismo o carecen de suficientes recursos públicos para prestar un apoyo especializado adecuado a las víctimas.

227. Los Estados deberían estudiar la posibilidad de identificar y nombrar a un coordinador o persona de enlace principal que se encargue de tratar con las asociaciones de víctimas o las organizaciones no gubernamentales, a fin de mejorar la comunicación entre los gobiernos y las organizaciones pertinentes. Antes de promulgar legislación relativa a las víctimas y las asociaciones de víctimas, debería consultarse a los actores pertinentes de la sociedad civil y sus opiniones sobre cuestiones relacionadas con las víctimas deberían tomarse en consideración durante los procesos de formulación de políticas.

228. Este apoyo puede ponerse en práctica mediante el establecimiento y funcionamiento de donaciones o subvenciones nacionales o internacionales, contratos de servicios o memorandos de entendimiento con asociaciones de víctimas u organizaciones no gubernamentales conexas con experiencia.

España

229. El Gobierno de España ha promovido y reconocido el papel y la importancia de las asociaciones de víctimas en la Ley 29/2011, poniendo de relieve en los artículos 64 y 65 que las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo contribuyen a fomentar la unión entre las víctimas, la defensa de sus intereses y la mejora de su condición y promueven la concienciación social contra el terrorismo y la preservación de la memoria de las víctimas. En consecuencia, las actividades de las asociaciones de víctimas reciben un reconocimiento social, lo que permite a las administraciones públicas fomentar su creación y mantenimiento. Las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo son reconocidas como representantes de las mismas por la Ley, que dispone en su artículo 65 que la Administración General del Estado deberá conceder subvenciones a las asociaciones, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas del terrorismo.

Canadá

230. Existen en todo el Canadá muchas organizaciones no gubernamentales dedicadas a defender y prestar apoyo a las víctimas del terrorismo. Algunas organizaciones no gubernamentales han realizado una labor considerable a favor de las víctimas de actos de terrorismo, por ejemplo, la Coalición Canadiense contra el Terror, integrada por víctimas canadienses del terrorismo, profesionales de la lucha antiterrorista y otras personas comprometidas con la promoción de las políticas de lucha antiterrorista del Canadá. Este órgano no partidista de promoción funciona desde 2004 y ha participado en el diálogo nacional sobre el terrorismo y la seguridad nacional.

231. En el Canadá, las organizaciones no gubernamentales pueden solicitar subvenciones al Gobierno federal para financiar proyectos de investigación y consultas o crear nuevos servicios para las víctimas de delitos donde existan lagunas. Por ejemplo, el Fondo de ayuda a las víctimas, administrado por el Centro de Políticas sobre las Víctimas del Departamento de Justicia, ofrece subsidios y contribuciones para proyectos destinados a fomentar la adopción de nuevos enfoques, promover el acceso a la justicia, mejorar la capacidad de los proveedores de servicios, impulsar el establecimiento de redes de derivación y aumentar la sensibilización sobre los servicios disponibles a las víctimas de delitos y sus familiares. Esta financiación hace posible que las organizaciones no gubernamentales lleven a cabo valiosas investigaciones y consultas a fin de alcanzar sus objetivos con respecto a las víctimas de delitos. Las organizaciones no gubernamentales cuya labor se centre específicamente en las víctimas de actos de terrorismo pueden solicitar esa clase de financiación al Gobierno federal, así como a los gobiernos provinciales o territoriales.

232. Deberían celebrarse consultas periódicas, de preferencia en las sedes de las asociaciones, entre personas de enlace y apoyo a las víctimas y asociaciones de víctimas, centradas en mejorar la coordinación y evitar la superposición de recursos y procedimientos, a fin de facilitar un mayor conocimiento de las funciones respectivas e intensificar la coordinación y la colaboración. Las autoridades gubernamentales deberían facilitar sesiones de información o reuniones periódicas con las asociaciones de víctimas y sensibilizar acerca de nuevas leyes, políticas o servicios de importancia para las víctimas.

Francia

233. Varios Estados, entre los que figura Francia, permiten que las asociaciones de víctimas participen activamente en las actuaciones penales. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2-9 del Código de Procedimiento Penal de Francia, “toda asociación que haya estado legalmente inscrita durante al menos cinco años en la fecha de comisión del delito y que se proponga como fin expreso en su constitución la prestación de asistencia a las víctimas de delitos podrá ejercer los derechos otorgados a la parte civil respecto de los delitos previstos en el ámbito del artículo 706-16 cuando el fiscal o la parte perjudicada haya iniciado un proceso”.

234. El derecho de las asociaciones de víctimas a actuar como demandantes civiles en nombre de las víctimas se originó a solicitud de la asociación francesa de víctimas SOS Attentats, SOS Terrorisme e incluye el derecho a ejercer la acción civil en todo proceso relativo a delitos relacionados con el terrorismo (incluidos el asesinato, la tentativa de asesinato, la ayuda e incitación al terrorismo y su financiación), así como a delitos de asociación ilícita en relación con actos terroristas, en particular las redes terroristas. Al concentrar la defensa de las víctimas a cargo de un mismo abogado, SOS Attentats, SOS Terrorisme:

- Ha facilitado el acceso de las víctimas a la información sobre la situación del proceso.
- Ha facilitado las relaciones con el juez.
- Ha ayudado a las víctimas a ejercer la acción civil y a realizar todos los demás trámites administrativos (por ejemplo, centralizando las solicitudes de asistencia letrada).
- Ha organizado sesiones de información antes del juicio y en el curso de este.

235. La asociación también ha puesto a disposición de las víctimas una red de médicos generalistas y especialistas, incluidos psicólogos³¹.

236. La designación de días nacionales o internacionales para conmemorar a las víctimas del terrorismo, con el apoyo de los gobiernos, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación, ayuda a sensibilizar acerca de los efectos del terrorismo en la sociedad. Los aniversarios de atentados terroristas deberían ser ocasiones de especial cuidado y sensibilidad, y debería adoptarse un enfoque sensible a los intereses de las víctimas al prestarles asistencia durante esos momentos difíciles.

Unión Europea

237. Desde 2004, el 11 de marzo se ha conmemorado como Día Europeo en Recuerdo de las Víctimas del Terrorismo en la Unión Europea, organizado por la Comisión Europea y con la participación de una amplia gama de asociaciones de víctimas de la Unión Europea.

238. En España, el 27 de junio ha sido declarado por ley Día en Recuerdo y Homenaje a las Víctimas del Terrorismo, organizado por el Congreso de Diputados y al que asisten asociaciones españolas de víctimas del terrorismo. En Francia, después de los atentados terroristas en París en enero de 2015, la Asamblea Nacional francesa organizó un homenaje nacional en recuerdo de todas las víctimas del terrorismo y sus familias después de los atentados. Además, una gran multitud se reunió públicamente para manifestar su solidaridad contra el terrorismo.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían colaborar estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales reconocidas y activas que trabajan con víctimas de delitos, en particular en iniciativas de formulación de políticas, campañas de información y sensibilización, programas de investigación y educación, y capacitación, así como en la vigilancia y evaluación de los efectos de las medidas para apoyar y proteger a las víctimas del terrorismo.
- Los Estados deberían promover y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales dedicadas a prestar apoyo a las víctimas del terrorismo en el sistema de justicia penal.
- A fin de aumentar la transparencia, los Estados deberían examinar la base y la aplicación de las donaciones concedidas a las organizaciones no gubernamentales que prestan apoyo a las víctimas, a fin de vigilar y evaluar la calidad técnica del apoyo ofrecido, así como de mejorar la colaboración, coordinación y comunicación mutuas entre los gobiernos y los actores no gubernamentales.
- Los Estados deberían alentar a los organismos públicos a que se coordinen con organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales idóneas a fin de mejorar la coordinación y la prestación de servicios relacionados con la justicia en apoyo de las víctimas del terrorismo.
- Los Estados deberían apoyar las medidas de las asociaciones de víctimas y la sociedad civil para poner de relieve el costo humano del terrorismo, por ejemplo, mediante exposiciones públicas.

V. Cooperación internacional

Introducción

239. Dado el carácter crecientemente complejo y transnacional del terrorismo y la mayor movilidad mundial que facilitan las formas de transporte modernas, existe una probabilidad cada vez mayor de que los ciudadanos de un país sean víctimas de actos terroristas cometidos en otro país con el que no tienen ningún vínculo sustantivo (por ejemplo, un turista de visita perjudicado por un acto terrorista en otro país).

240. Pese a los considerables esfuerzos de la comunidad internacional por reforzar la cooperación internacional en la investigación y el enjuiciamiento de la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo, la mayoría de los instrumentos internacionales, regionales y bilaterales que tratan de la cooperación internacional se centran exclusivamente en la actualidad en medidas para facilitar la investigación fructífera de delitos y el enjuiciamiento de los delincuentes, en lugar de satisfacer los derechos y necesidades específicas de las víctimas. Aunque esos instrumentos son totalmente compatibles con los derechos e intereses de las víctimas para obtener justicia por los delitos cometidos contra ellas y, en ese sentido, apoyan a las víctimas, el eje principal sigue consistiendo no obstante en poner a los presuntos delincuentes a disposición de la justicia, antes que en prestar apoyo y asistencia a las víctimas.

241. No obstante, existen indicios de que progresivamente se está incorporando un enfoque más centrado en la cooperación internacional en investigaciones y enjuiciamientos penales. En Europa, por ejemplo, se pueden encontrar varias referencias expresas a los derechos y necesidades de las víctimas en los marcos normativos de la Unión Europea y el Consejo de Europa. El artículo 26 de la Directiva 2012/29/UE, que se ocupa de la cooperación y la coordinación de los servicios para las víctimas del terrorismo, dispone lo siguiente:

“1. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para facilitar la cooperación entre Estados miembros con el fin de mejorar el acceso de las víctimas al ejercicio de los derechos que establece la presente Directiva y el Derecho nacional. Dicha cooperación se destinará al menos a lo siguiente:

- a) el intercambio de mejores prácticas;
- b) la consulta en casos individuales, y
- c) la asistencia a las redes europeas que trabajan sobre aspectos relacionados directamente con los derechos de las víctimas.

2. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas, incluso a través de Internet, encaminadas a concienciar sobre los derechos establecidos en la presente Directiva, reducir el riesgo de victimización y minimizar la incidencia negativa de la delincuencia, y los riesgos de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias, centrándose en particular en los grupos de riesgo, como los menores de edad y las víctimas de violencia de género y de violencia en el marco de las relaciones personales. Estas acciones pueden consistir en campañas de información y concienciación, así como programas de investigación y educación, en su caso en cooperación con organizaciones pertinentes de la sociedad civil y otros interesados.”

242. Igualmente, el artículo III, relativo a la asistencia continua, de las Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas del Consejo de Europa dispone lo siguiente:

“1. Los Estados deben prever asistencia médica, psicológica, social y material para las víctimas de actos terroristas.

2. Si la víctima no reside normalmente en el territorio del Estado en que se cometió el acto terrorista, ese Estado debe cooperar con el Estado de residencia para asegurar que la víctima reciba esa asistencia.”

243. Por último, el artículo 15 sobre cooperación internacional de la Recomendación Rec(2006)8 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la asistencia a las víctimas de delitos dispone lo siguiente:

“Preparación de las respuestas de los Estados

15.1. Los Estados deben cooperar en la preparación de una respuesta eficaz y coordinada a los delitos transnacionales. Deben asegurar que se proporciona una respuesta integral a las víctimas y que los servicios cooperan en la prestación de asistencia.

Cooperación con el Estado de residencia

15.2. En los casos en que la víctima no tenga su residencia habitual en el Estado en que ocurrió el delito, ese Estado y el Estado de residencia deben cooperar para proteger a la víctima y prestarle asistencia para denunciar el delito, así como en el proceso judicial.”

244. Dado el creciente foco de atención en la condición jurídica y los derechos de las víctimas de delitos, incluidos los delitos relacionados con el terrorismo, es previsible que, con el tiempo, se pueda elaborar un enfoque más centrado en las víctimas y que se incorpore de forma más completa y concreta en los instrumentos relativos a la cooperación judicial internacional en asuntos penales. Esa evolución sería compatible con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que pide a los Estados Miembros que estudien la posibilidad de establecer sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas y sus familias y faciliten la normalización

de su vida (Pilar I), y destaca la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas de actos de terrorismo (Pilar IV).

245. Igualmente, en el informe del Relator Especial (A/HRC/20/14), este recomendó que los Estados emprendan una acción internacional eficaz para proteger a las víctimas humanas del terrorismo a través de la aprobación de un sistema normativo específico que declare y proteja sus derechos. La elaboración y aprobación de un marco internacional de esa índole, que reconozca específicamente los derechos e intereses de las víctimas del terrorismo en las investigaciones y enjuiciamientos penales (incluidos los aspectos relacionados con la cooperación internacional) promovería probablemente la cooperación y la coordinación internacionales entre las autoridades de distintos países para proporcionar mejores respuestas de la justicia penal en apoyo de las víctimas.

246. Si no existe el reconocimiento expreso de los derechos de las víctimas en los instrumentos internacionales, multilaterales o bilaterales de cooperación jurídica, tal vez las autoridades de aplicación de la ley y fiscalía de distintos países, utilizando ideas innovadoras y flexibles y buena voluntad, podrían colaborar para conseguir mejores resultados para las víctimas del terrorismo, incluidas las que sean nacionales de países extranjeros. Por ejemplo, se podría fomentar y facilitar el derecho de las víctimas extranjeras a reunirse con los fiscales y seguir y asistir a las actuaciones judiciales o participar en ellas (si lo desean). Sin embargo, cuando procedan a ello, las autoridades deben tener presente la necesidad de evitar crear inadvertidamente distintos niveles o categorías de víctimas (posiblemente de distintos países), que reciban niveles diferentes de asistencia y apoyo.

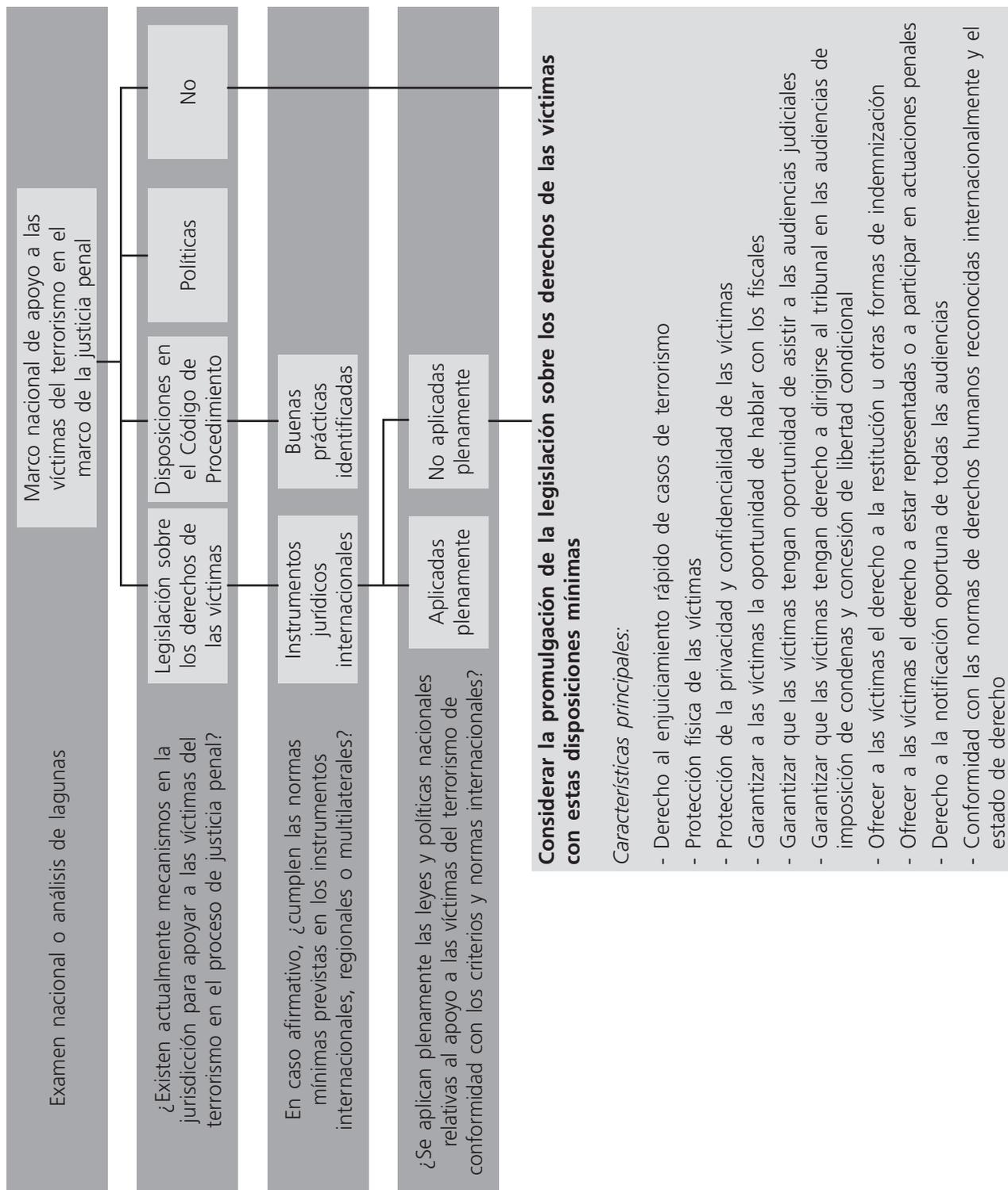
247. En ese contexto, se señala la posible función de organizaciones privadas, fundaciones, entidades benéficas y organizaciones no gubernamentales con objeto de apoyar a las víctimas del terrorismo. Esos grupos y organizaciones funcionan en muchos países y, con el tiempo, han establecido asociaciones, federaciones y redes internacionales que pueden actuar como plataformas para intercambiar buenas prácticas y reforzar los marcos nacionales en apoyo de las víctimas del terrorismo en muchos países. Con el apoyo y la participación de los gobiernos y las organizaciones internacionales, pueden también actuar como canales informales, flexibles y especializados de cooperación internacional para apoyar a las víctimas del terrorismo. Además, en un nivel más amplio, esas asociaciones pueden contribuir a identificar y evaluar los enfoques y lagunas nacionales, regionales o internacionales de las leyes, las políticas y la capacidad institucional, así como a identificar y aplicar buenas prácticas y criterios normativos para proteger y apoyar a las víctimas del terrorismo en todo el mundo.

248. A este respecto, el Plan de Acción sobre las víctimas del terrorismo del Foro Mundial contra el Terrorismo observa específicamente la función de las asociaciones de víctimas y alienta a sus miembros y a otros países a que estudien la posibilidad de prestar, cuando proceda, asistencia y posible apoyo financiero para crear esas organizaciones y promover sus iniciativas. Además, en el Plan de Acción se pone de relieve la importancia de crear redes y forjar alianzas entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales, redes de organizaciones no gubernamentales, grupos de víctimas y organizaciones de respuesta inicial.

Buenas prácticas

- Los Estados deberían contar con medidas para asegurar que las víctimas del terrorismo que sean nacionales de otros países tengan los mismos derechos a asistencia y apoyo que los nacionales y puedan acceder a todos los servicios de apoyo pertinentes.
- Al facilitar las solicitudes de cooperación internacional, los Estados deberían tener presentes la condición jurídica, la función y los derechos de las víctimas del terrorismo, incluidas las que son nacionales de otros países, en el marco de la justicia penal.
- Los Estados deberían velar por que sus embajadas, consulados y otros servicios diplomáticos internacionales puedan prestar asistencia y apoyo eficaces a sus nacionales que puedan ser víctimas del terrorismo en el extranjero, y tener la capacidad de cooperar con los principales homólogos y actores del gobierno y el sector privado.

Anexo I. Diagrama de flujo para elaborar respuestas de justicia penal centradas en las víctimas



Anexo II. Instrumentos y arreglos internacionales, regionales y multilaterales sobre asistencia a las víctimas

Los documentos y la legislación siguientes son importantes al considerar buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en un marco de justicia penal:

a) Principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo, del informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, 2012 (A/HRC/20/14) (puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-14_en.pdf);

b) Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales (puede consultarse en www.thegctf.org/documents/10162/72352/13Sep19_Madrid+Memorandum.pdf);

c) Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas (aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 2 de marzo de 2005 en la 917^a reunión de Delegados de Ministros) (puede consultarse en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=829533>);

d) Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 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 por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=ES>).

Anexo III. Lista de contribuidores

España

Silvia Miralles Ortega

Estados Unidos

Heather Cartwright

Sheila Philips

Federación de Rusia

Irina Silkina

India

Ashok Warriar

Indonesia

Lili Pintauli

Teguh Soedarsono

Italia

Francesco Testa

Marruecos

Kamal Arifi

Hamza Es Said

Pakistán

Shakaib Rafique

República de Corea

Dahye Chang

Turquía

Halit Haki Barut

Organizaciones internacionales y regionales

Consejo de Europa

Childerik Schaapveld

Ivan Koedjikov

Lily Cook

Federación Internacional de Asociaciones de Víctimas del Terrorismo

Guillaume Denoix de Saint Marc

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Mehdi Knani

Fraser Hirst

Naciones Unidas

Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo

Javier Martínez

Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo

Denise Lifton

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Trevor Michael Rajah

Dolgor Solongo

Philip Divett

Anna Giudice Saget

Maria Lozano Alia

Arianna Lepore

Arturo Laurent

La UNODC desea expresar su sincero agradecimiento a Laura Adal (contratista individual) y a Annelies Pauwels y Yuliya Hauff (pasantes) de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, que contribuyeron a la preparación de la presente publicación.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Teléfono: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org