



NACIONES UNIDAS



OCTAVO CONGRESO
DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990

Distr. GENERAL

A/CONF.144/20
7 de junio de 1990

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Tema 7 del programa provisional*

CRITERIOS Y DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE
PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL: APLICACIÓN Y
PRIORIDADES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS NORMAS

Nota del Secretario General

Por recomendación del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su décimo período de sesiones, el Consejo Económico y Social, en su primer período ordinario de sesiones de 1989, aprobó la resolución 1989/57 relativa a la aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. En esa resolución, el Consejo recomendó, con sujeción a la existencia de fondos extrapresupuestarios y previo examen por el Comité, la preparación, publicación y difusión de una Guía para los profesionales de la justicia penal y otras personas encargadas de actividades afines, teniendo en cuenta la labor ya efectuada sobre este tema. Como se mencionaba en el informe del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (E/AC.57/1990/3), se preparó un proyecto de Guía con la cooperación del Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas**. El Consejo Económico y Social, siguiendo la recomendación formulada por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su 11º período de sesiones, en el que se examinó la Guía, aprobó la resolución 1990/22 de 24 de mayo de 1990, en la que se invita al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente a que recomiende una amplia distribución de la Guía. Se adjunta a la presente nota el texto de la Guía.

* A/CONF.144/1.

** El informe fue redactado por Joanna Shapland, de la Universidad de Sheffield, y examinado por un grupo de expertos convocados en noviembre de 1989 con el apoyo del Ministerio del Interior del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Anexo

GUIA PARA LOS PROFESIONALES RESPECTO DE LA APLICACION DE LA
DECLARACION SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA
PARA LAS VICTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER

INDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1-19	3
A. Consecuencias del delito	5-12	3
B. Alcance de la Guía	13-16	6
C. Tipos de delitos, tipos de víctimas	17-19	6
II. ORGANIZACION DE LA RESPUESTA	20-27	7
A. Comprobación de las necesidades de las víctimas	20-23	7
B. Elaboración de programas en favor de las víctimas	24-27	8
III. ACCESO A LA JUSTICIA Y TRATO EQUITATIVO	28-57	10
A. Comprensión	28-30	10
B. La víctima y el sistema de justicia penal ...	31-35	11
C. Papel de la policía	36-41	12
D. Consideraciones especiales relativas al abuso de poder	42-50	13
E. Fiscales, tribunales y audiencias	51-55	16
F. La publicidad y los medios de comunicación ..	56-57	18
IV. RESTITUCION E INDEMNIZACION	58-91	18
A. Consideraciones generales	58-64	18
B. Asistencia económica inmediata	65-67	21
C. Reparación, sustracción a la jurisdicción penal y mediación	68-72	21
D. Seguro privado	73	22
E. Procedimiento civil	74-75	23
F. Acción civil	76-79	23
G. Indemnización o restitución que se exige a los delincuentes en el juicio penal	80-84	24
H. Indemnización estatal	85-88	25
I. Cooperación internacional y transnacional ...	89-91	27
V. ASISTENCIA	92-110	27
A. Apoyo emocional	92-96	27
B. Ayuda inmediata y ayuda a largo plazo	97-98	29
C. Asistencia médica	99-103	30
D. Ayuda de emergencia para casos de victimización colectiva	104-106	31
E. Ayuda práctica	107-108	32
F. Respuesta de los organismos y cooperación entre organismos	109-110	33
VI. ORIENTACION FUTURA	111-114	33

I. INTRODUCCION

1. El 29 de noviembre de 1985, la Asamblea General aprobó por consenso la resolución 40/34 y la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, incluida como anexo de la resolución*, en las que se recomienda que se adopten medidas a diversos niveles para mejorar el acceso a la justicia y el trato justo a las víctimas de delitos y que se les otorgue reparación, mediante resarcimiento o indemnización, así como la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria. En la parte B de la Declaración, que se ocupa de las víctimas del abuso de poder, se insta a los Estados a que proscriban esos abusos y proporcionen remedios adecuados. La Asamblea General, al aprobar la Declaración, recomendó que, en los planos internacional y regional, se adoptaran medidas para establecer medios de proporcionar un recurso a las víctimas cuando los procedimientos nacionales resultaran insuficientes. Los Principios Fundamentales se aplican, sin discriminación, a todos los países, en cualquier etapa de desarrollo y en todos los sistemas, así como a todas las víctimas.

2. Estas disposiciones asignan las responsabilidades correspondientes al gobierno central y local, a los encargados de la administración del sistema de justicia penal y otros organismos que están en contacto con las víctimas, y a los profesionales. El propósito de esta Guía es ayudar a las autoridades, profesionales y otros órganos y particulares interesados en sus esfuerzos encaminados a aplicar la Declaración.

3. Desde que se aprobó la Declaración, se han llevado a cabo muchos trabajos para determinar la eficacia y viabilidad de las diferentes formas de atender las necesidades de las víctimas. En la presente Guía se reflejan las experiencias de distintos países en esta esfera.

4. La experiencia ha indicado que es fundamental tomar como punto de partida para adoptar medidas de asistencia a las víctimas las consecuencias que el delito tiene para la víctima y para la comunidad.

A. Consecuencias del delito

5. Las consecuencias más evidentes del delito o del abuso de poder son las pérdidas o daños que afectan a los bienes, y las lesiones físicas. Con menos frecuencia se reconocen los inconvenientes y la pérdida de tiempo para obtener reparación económica y la sustitución de los bienes dañados.

6. Sin embargo, para muchas víctimas estas consecuencias prácticas son considerablemente menos importantes que las consecuencias mentales imprevistas. La victimización es una conmoción. A pesar de que existe un

* En el presente documento, la palabra "víctima" se emplea de conformidad con la definición contenida en los párrafos 1 y 18 de la Declaración.

temor generalizado ante el delito, las personas no prevén que se verán involucradas o que les afectará un delito en particular. Es probable que la reacción inicial sea de incredulidad, seguida de una conmoción, desorientación general y a menudo cólera o temor extremos. Luego se trata de comprender por qué ocurrió el incidente y cómo podría haberse evitado. Es posible que se quejen de que no pueden dejar de pensar acerca de lo sucedido, incluso de noche. Al buscar una explicación tolerable, es normal que las víctimas sigan un proceso en que atribuyan la culpa, con frecuencia ilógicamente, a sí mismas (suelen sentirse culpables), o a los parientes o amigos por no haberlos protegido; o a grupos que se parezcan superficialmente al delincuente; o a otras personas que con frecuencia son acusadas de delitos en esa comunidad. En particular, las víctimas pueden culpar al sistema de justicia penal por no haberlos protegido.

7. Estas consecuencias psicológicas se verán agravadas por restricciones que las propias víctimas se imponen en su vida social, comunitaria y personal como secuela del delito. Las reacciones emocionales no sólo afectan a quienes se consideran débiles, sino incluso, por ejemplo, a jóvenes o dueños de casa. Sus dificultades para superar las consecuencias de la victimización suelen exacerbarse por su propio criterio de que deberían ser capaces de hacerlo. Las personas que han sido agredidas en su trabajo (como tenderos, conductores de buses o funcionarios policiales) pueden sufrir una fuerte conmoción cuando tienen que retornar al lugar en que ocurrió la agresión.

8. Las consecuencias de la victimización -y las consiguientes reacciones de los afectados- son muy personales. No obstante, es notorio que en la recuperación personal influyen la gravedad y la importancia personal que se le atribuye al hecho, los recursos personales y familiares de la víctima, y las actitudes y el comportamiento de las personas que están en contacto con la víctima. La falta de interés o una respuesta inadecuada de las autoridades puede prolongar, o aun intensificar, los sentimientos de temor, ira y confusión. Lo que incluso es peor, es que una respuesta inadecuada puede reforzar el criterio de que las autoridades son culpables en alguna forma del nivel de delincuencia.

9. Por esta razón la sociedad y el sistema de justicia penal no pueden ignorar las necesidades de las víctimas de delitos. La victimización se inmiscuye en la vida cotidiana de las personas, menoscabando su confianza en la forma en que se dirige su barrio y su sociedad y en la capacidad de su comunidad para mantener a raya al delito 1/. Si la sociedad no proporciona una respuesta adecuada, puede ocurrir una grave alienación. Una solución pacífica y ordenada de los conflictos depende de la compasión y el respeto que se demuestre por la dignidad de las víctimas al satisfacer sus expectativas.

10. La victimización indirecta -las consecuencias que sufren los parientes y amigos de la víctima directa- no sólo puede ocurrir en casos de delitos graves y violentos (como agresiones sexuales o casos de personas a quienes se ha hecho "desaparecer"), sino también en algunos delitos contra la propiedad, como el robo con violación de domicilio. Una obra reciente sobre las víctimas infantiles en los casos en que ha habido un robo en sus casas, indica que los niños pueden desarrollar preocupaciones y ansiedades duraderas ante la posible repetición del delito y tal vez traten de evitar la casa o las habitaciones en las que tuvo lugar 2/. Esta victimización indirecta también es común cuando

se trata de delitos graves que afectan a muchas víctimas, como ataques terroristas, accidentes y contaminación industriales. Si la catástrofe se limita a una pequeña comunidad o ciudad, es probable que la mayoría de los habitantes de esa comunidad conozca a alguien que haya resultado muerto o herido. Las consecuencias comprenden la conmoción inicial al escuchar o presenciar el delito, una conciencia repentina de las muertes y el riesgo (sobre todo si la causa sigue vigente) y un sentimiento irracional de culpa por no haber podido evitar el daño, así como problemas prácticos para convivir en esa comunidad. Todas estas consecuencias disminuyen la capacidad de los miembros indemnes de la comunidad para hacer frente a los efectos desorientadores de los delitos graves.

11. No todas las víctimas sufren consecuencias graves o duraderas. Sin embargo, una minoría de los que sufren pérdidas materiales y una mayoría de las víctimas de los delitos más graves de agresión sexual y física o de incendio premeditado que atenta contra la vida, y los familiares desconsolados por homicidios o ejecuciones extrajudiciales sufrirán importantes consecuencias emocionales durante un período de semanas, meses o aun años.

12. El delito y el abuso de poder no sólo causan la victimización directa e indirecta, sino que también provocan temor en la población en general. En ese sentido, cada uno es una víctima. La experiencia de victimización suele hacer más sensibles a las víctimas frente a la posibilidad de futuros incidentes y aumenta su temor ante el delito. Como la mayoría de las víctimas piden asesoramiento en materia de prevención del delito, es importante que se preste fácilmente. Una política sana de prevención del delito debe considerarse complementaria de la prestación de asistencia a la víctima. La presente Guía no puede abarcar medidas generales relativas al temor del delito y a su prevención*. Con todo, es importante:

a) Que cada vez que se examine un servicio o medida en favor de las víctimas, la publicidad o los mensajes tácitos divulgados en relación con la medida no aumenten innecesariamente el temor al delito;

b) Que la medida se adopte para proteger a las víctimas de una ulterior victimización;

c) Que el apoyo de la comunidad, la ayuda y la confianza brindados por el personal de la justicia penal, y las medidas de prevención del delito se ofrezcan a las víctimas para aumentar su sensación de seguridad.

* Véanse, por ejemplo, la resolución sobre la prevención de la delincuencia urbana aprobada por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su 11º período de sesiones (E/1990/31, cap. I, secc. C, decisión 11/102), la reseña de las medidas de prevención del delito (A/CONF.144/9) y la recomendación del Consejo de Europa sobre la organización de la prevención del delito (R(87)19).

B. Alcance de la Guía

13. La Guía se centrará en las necesidades de las víctimas reconocidas en la Declaración y en las experiencias de los países que han adoptado medidas para atenderlas. Ya no cabe duda de que, para ser realmente eficaces, las medidas en favor de las víctimas deben adaptarse al particular clima social y jurídico de un determinado país y a sus recursos y prioridades. Hay varias formas de prestar servicios a las víctimas para cada tipo de necesidades. En última instancia, los derechos de las víctimas y los servicios que se les presten sólo serán efectivos cuando se conviertan en un modus operandi cotidiano de todos los que se ocupan de ellas, y a ese efecto hay que adaptarlos a la cultura jurídica y social dominante.

14. Algunas necesidades serán atendidas en las redes informales de parientes, amigos y compañeros de trabajo y en la comunidad local. Hasta qué punto las víctimas pueden confiar en esas redes depende de cada situación. Es muy posible, por ejemplo, que en los países en desarrollo sean más fuertes. Otras necesidades exigirán que el personal del sistema de justicia penal trabaje de otro modo, o afectarán a otros servicios estatales o locales. Algunas exigirán la promulgación de nuevas leyes; puede que otras haya que atenderlas variando las prácticas de trabajo, o fomentar su atención con directrices, períodos de capacitación o conferencias. En algunos casos tal vez sea mejor establecer servicios u organismos especializados en atender a las víctimas; en otros tal vez convenga que la responsabilidad de velar por las víctimas se asuma dentro de los organismos existentes. Pero no siempre los servicios generales pueden tener en cuenta todas las necesidades de las víctimas. Asimismo, al prestar servicios a las víctimas habrá que tener en cuenta sus necesidades en todos los aspectos de su personalidad y no sólo considerándolas como "pacientes" o "testigos", por ejemplo.

15. Se ha estructurado la Guía en función de las distintas necesidades de las víctimas: la de obtener acceso a la justicia y recibir un trato justo, la comprensión, la asistencia financiera mediante restitución e indemnización, además de otro tipo de ayuda. No es posible abarcar todas las posibilidades en este breve documento pues la rapidez con que cambian las circunstancias de las víctimas excluye todo examen exhaustivo. Esperamos que la Guía sea útil a los profesionales, aunque no debe considerarse definitiva sino más bien orientadora.

16. Asimismo, hay que subrayar que el hecho de que se estudie toda una serie de medidas no implica que deban introducirse en su totalidad en cada uno de los países. Se diría que es una tarea imposible el empezar a prestar asistencia a las víctimas cuando los servicios correspondientes están relativamente subdesarrollados. La principal norma de actuación práctica ha de ser que es mejor ofrecer algún servicio, por insuficiente que sea, que no hacer nada. Pues ya el mero hecho de reconocer la necesidad de hacer algo transmite a las víctimas el mensaje de que no se hace caso omiso de sus preocupaciones y problemas.

C. Tipos de delitos, tipos de víctimas

17. Es evidente que las víctimas de delitos u otras vicisitudes diferentes tienen hasta cierto punto necesidades distintas. Pero también lo es que las víctimas de todo tipo de delitos y abusos de poder tienen algunas necesidades

en común. Cuando se les infieren lesiones, necesitan asistencia médica. Cuando sufren un trastorno emocional, necesitan apoyo. Cuando se dañan o sustraen sus bienes, se irroga a las víctimas una pérdida financiera que hay que indemnizar. La Guía examinará las necesidades concretas de los diversos tipos de víctimas (niños, grupos minoritarios, personas de edad avanzada, mujeres, extranjeros, etc.) y de las víctimas de diversos tipos de delitos y abusos de poder.

18. Las dificultades con que tropiezan las víctimas no surgen todas a la vez en el momento de la victimización. La necesidad de asistencia médica, por ejemplo, suele ser inmediata, pero acaso deban transcurrir varios días o semanas antes de que la víctima sea consciente del alcance de las pérdidas financieras que se le han ocasionado. Los problemas emocionales de la víctima pueden cambiar con el tiempo. Los remedios y medidas que se adopten en favor de la víctima deben programarse de tal modo que surtan efecto cuando a aquélla más le convenga.

19. Los que recurren a los servicios en favor de las víctimas pueden haber contribuido de algún modo al delito. Para algún tipo de necesidades y remedios las circunstancias del delito no tienen importancia y no deben afectar a los derechos de la víctima o a los servicios que recibe. La asistencia médica urgente, por ejemplo, debe prestarse a todo el que la necesite.

II. ORGANIZACION DE LA RESPUESTA

A. Comprobación de las necesidades de las víctimas

20. Es importante programar los servicios a las víctimas en función de las necesidades de la población del país y de los tipos de delitos que se cometen en él. Se ha formado una base de conocimientos sobre las necesidades de las víctimas a través de la experiencia y de los estudios de investigación efectuados en diversos países. Lo mejor es que emprendan estudios los propios países, si consideran posible hacerlo. Pero es posible obtener información válida sobre las necesidades generales de las víctimas de estudios efectuados en otros países, y emplear esa información en planificar los servicios a las víctimas de un país o localidad determinados.

21. Al planificar los servicios a las víctimas, las autoridades competentes deberán:

a) Determinar la frecuencia y los tipos de victimización (aplicando índices de criminalidad registrados*, estudios de victimización** u otros medios adecuados) y sobre esa base calcular el número y la distribución de las víctimas a las que probablemente habrá que prestar ciertos servicios;

* En muchos servicios pueden tomarse como punto de partida las estadísticas de los delitos que lleve la policía o el ministerio fiscal, o de casos sustanciados ante los tribunales.

** El estudio de victimización consiste en entrevistar al azar a una muestra de la población de una zona o país determinados para averiguar si el último año han sido víctimas de algún delito.

b) Determinar las zonas geográficas más adecuadas para la prestación de cada servicio, habida cuenta de la magnitud de la victimización. En particular los delitos graves, como la violación y el homicidio, rara vez se cometen 3/ pero es probable que requieran servicios más especializados, y por ello tal vez sería mejor delimitar zonas de captación más amplias. De las agresiones menos graves y los delitos contra la propiedad más comunes podrían encargarse, con ventaja, los servicios locales, que pueden aprovechar los recursos y capacidades locales y comunitarios;

c) Procurar que se consulte a todos los grupos pertinentes de la comunidad sobre la forma de servicio más adecuada;

d) Tratar de que los servicios se escalonen gradualmente en función de los recursos disponibles. Por ejemplo, el personal nuevo y entusiasta necesita adquirir experiencia suficiente y por ello hay que mantenerlo siempre activo y aprendiendo poco a poco, pero al principio no hay que recargar los servicios con un número excesivo de víctimas para que los empleados no tengan la sensación de que no pueden con su nuevo trabajo. Además, es probable que aumenten con el tiempo las demandas de las víctimas o de otras personas que utilicen los servicios. A medida que el servicio se vaya haciendo conocer, aumentarán las expectativas y las víctimas adquirirán más conciencia de su existencia y de las posibilidades que ofrece.

22. Se ha estimado que sería muy útil confiar a alguna dependencia u órgano central del Gobierno la responsabilidad de los servicios a las víctimas, a medida que se desarrollan. Dicho órgano podría ver hasta qué punto los servicios sociales, médicos y jurídicos existentes son capaces de atender las necesidades de las víctimas y podría fiscalizar el funcionamiento de nuevos servicios.

23. Conviene supervisar constantemente los nuevos servicios, evaluar su funcionamiento y averiguar qué opinión tienen de ellos sus usuarios. Responder a las necesidades de las víctimas es un proceso dinámico, y la clave para lograrlo es emplear con imaginación los recursos disponibles. Es perfectamente posible, y a menudo muy útil, empezar con servicios modestos y ampliarlos gradualmente a medida que aumentan los recursos del país.

B. Elaboración de programas en favor de las víctimas

24. Para mejorar un servicio hay que dar a la gente la sensación de que participa y trabaja con un propósito común. Hay varias formas de conseguir que la gente participe:

a) Como miembros de una asociación que preste servicios a las víctimas, tanto en el plano internacional o nacional como en el regional o local, y ya sea a víctimas en general o a determinados tipos de víctimas de delitos o abusos de poder;

b) Formando secciones de asociaciones profesionales (de profesionales de la justicia penal, médicos, etc.);

c) Recabando la participación de asociaciones intergubernamentales y no gubernamentales;

d) Mediante conferencias, seminarios y reuniones deliberantes (con fines de capacitación o de fijación y consolidación de normas, o para compartir información o tomar nota de las novedades ocurridas);

e) Recurriendo a comités permanentes que aseguren la comunicación de alto nivel entre los distintos organismos, a fin de reducir al mínimo cualquier problema burocrático, ya que los organismos suelen funcionar con relativa independencia unos de otros;

f) Mediante organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, u órganos internacionales y regionales (para dar impulso, persuadir, fijar normas de acción e informar a los profesionales del ramo y a los gobiernos sobre las necesidades de las víctimas y sobre posibles medidas para satisfacerlas)*.

25. Lo paradójico de esta labor de apoyo y asistencia a las víctimas es que mientras, por una parte, las víctimas necesitan que se reconozca que han sido víctimas de un delito y que la comunidad y los organismos oficiales reconozcan esa condición, por otra, necesitan apoyo y asistencia para volver cuanto antes a su vida normal. Toda intervención de un organismo a favor de la víctima debe ir encaminada a ayudarla a recuperarse y a asimilar, finalmente, el hecho de la victimización como una experiencia de su vida, e incluso a aumentar su capacidad para afrontar el futuro.

26. Antes de organizar servicios en favor de las víctimas hay que hacerse las preguntas siguientes:

a) ¿Quiénes son las víctimas que hay que apoyar y dónde se encuentran?

b) ¿Hace falta un servicio externo o bastan la familia y los amigos para atender esas necesidades?

c) ¿Es posible inscribir y hacer funcionar el servicio sobre la base de los dispositivos comunitarios existentes, o con los recursos de los organismos del sistema de justicia penal, o ha de ser un servicio independiente?

d) Cuando el servicio es independiente, ¿qué relación debe tener con otros servicios orientados a las víctimas y con los servicios generales de carácter médico, social o relacionados con la justicia penal, y cómo podría beneficiarse de las contribuciones de esos servicios o fomentarlas?

* Véase sobre todo la Declaración, pero también, por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa relativo a la indemnización de las víctimas de delitos violentos, 1983, No. 116; su Recomendación sobre la posición de la víctima en el marco del Derecho Penal y el Procedimiento Penal, 1985, No. R(85)11; y su Recomendación relativa a la asistencia prestada a las víctimas y la prevención de la victimización, 1987, No. R(87)21. La actual iniciativa de crear en el seno de las Naciones Unidas una red mundial de información sobre la delincuencia y la justicia penal reportará aquí considerables beneficios.

e) ¿Cómo ponerse en contacto con las víctimas para que el mayor número de ellas se entere de que existe el servicio?

f) ¿Qué tipo de servicios hay que ofrecer y durante qué período?, es decir, si se trata simplemente de una intervención de emergencia apenas ha sido cometido el delito, o de una oferta a más largo plazo. ¿Tendrá que cambiar con el tiempo el tipo de servicio que se preste?

g) ¿Cómo gestionar el servicio para que satisfaga de la manera más eficaz las necesidades reales de las víctimas?

27. Muchos de los servicios establecidos para dar apoyo y asistencia a las víctimas han sido de carácter general, y han tratado de ofrecer una serie de servicios a las víctimas de muchos delitos. Pero es sumamente improbable que pueda haber en país alguno un servicio de cobertura completo que pretenda satisfacer todos y cada uno de los diversos tipos de demandas de todo tipo de víctimas, aunque no sea más que porque algunas de las necesidades de algunas de las víctimas han de ser atendidas por un servicio que sea completamente independiente del Estado (el ejemplo más claro son los casos de abuso de poder), mientras que otras necesidades de otras víctimas tal vez se cubran mejor con una relación más estrecha (por ejemplo, ayudando a las víctimas a obtener del Estado una indemnización). Más normal sería que los servicios se prestaran combinando los diversos grupos y esquemas de un país. Por lo que a las víctimas concierne, es de vital importancia que funcione bien todo ese entramado de servicios*.

III. ACCESO A LA JUSTICIA Y TRATO EQUITATIVO

A. Comprensión

28. Las víctimas necesitan ante todo que otras personas se hagan cargo de su situación de víctimas y les aseguren que la sociedad y el vecindario desapruueban el delito de que han sido objeto. Esta necesidad de comprensión se hace más intensa debido a que la mayoría de las víctimas se sienten culpables de no haber podido evitar su situación. Es importante que todas las personas que establezcan contactos con víctimas sepan que todas tienden a atribuirse la culpa del delito, aun cuando nada lo justifica**.

29. Esta comprensión pueden y deben facilitarla los grupos de personas que tengan alguna relación con la víctima. El apoyo de la familia, de los amigos y de los colegas de trabajo es vital. El sistema de justicia penal debe tomar debida nota del delito. Puede ser necesario dar capacitación a los agentes

* Véase la sección V, subsección F, infra.

** Las mujeres que han sido víctimas de violencias sexuales o físicas tienen especial propensión a culparse a sí mismas (véase L.L. Holmstrom y A.W. Burgess, The Victim of Rape: Institutional Reactions (Chichester, John Wiley, 1978)).

del sistema de justicia penal para hacerles ver esta profunda necesidad de comprensión que tienen todas las víctimas. También es posible apoyar a la víctima a través de programas comunitarios. Habrá que capacitar al personal médico y sanitario y a los trabajadores sociales que pueden tener contacto con víctimas para que sepan tranquilizarlas y apaciguar las inquietudes con respecto a su experiencia que muchas les transmitirán 4/.

30. Las víctimas de abusos de poder tienen especial dificultad en percatarse de su condición de tales. Un rasgo fundamental del abuso de poder es que quienes lo cometen son precisamente los que tienen el deber de proteger a la población. En este caso, la conmoción y la soledad de las víctimas pueden ser mucho mayores. Con respecto al abuso de poder, si los delitos han sido cometidos por determinados grupos de un país (sectas o grupos dominantes, empresas, etc.), será útil que el Estado o la comunidad, a la que pertenezca la víctima condenen los hechos sin vacilar o adopten alguna medida práctica en este sentido. Si el responsable del delito es el propio Estado, el principal problema de las víctimas puede consistir en lograr que se reconozca el delito. Los grupos que pueden prestar apoyo en este tipo de casos pueden ser personas con iguales características que las víctimas o personas que también fueron víctimas en otra ocasión. A veces tienen que ser por fuerza personas que vivan fuera del país.

B. La víctima y el sistema de justicia penal

31. El volumen de trabajo del sistema de justicia penal depende en gran medida de que las víctimas se decidan a denunciar sus casos y de que estén dispuestas a que el Estado los resuelva a través de su sistema de justicia penal. Se ha comprobado recientemente en varios países que las víctimas pueden estar decepcionadas por el trato que reciben y por el modo en que se abordan "sus" casos; es el fenómeno denominado de "victimización secundaria". Gran parte de esta decepción y desilusión pueden deberse a la falta de sensibilidad y de consideración de los agentes del sistema de justicia penal, es decir, la policía, los fiscales, los funcionarios judiciales, los jueces, etc.

32. Para las víctimas es fundamental que se les dé información sobre el sistema de justicia penal, concretamente sobre la situación de su caso, lo que ocurrirá, quién lleva el caso, a quién pueden consultar y qué deberán hacer. Esta necesidad de información existe en todas las fases, pero la policía (que suele ser el primer agente del sistema al que la víctima recurre) y el fiscal tendrán papeles cruciales. El problema estriba en que cuando un grupo de profesionales trabaja durante un tiempo en un determinado marco adopta los métodos de trabajo que le resultan más cómodos, por ejemplo, utiliza una jerga, propone el procedimiento más rápido, etc. A las personas que no trabajan en ese mundo (no sólo las víctimas sino también otros profanos, como los delincuentes y los miembros de los jurados) les resulta muy difícil entender el lenguaje de los profesionales. En cambio a éstos, que están en su ambiente, les cuesta entender la confusión y desorientación de otras personas.

33. Es importante ser consciente de que la mayoría de las víctimas desconocen el sistema jurídico. Por lo tanto, necesitan también ayuda, asesoramiento y apoyo para afrontar el sistema de justicia penal. Como en otros aspectos de los servicios a las víctimas, se ha llegado a la conclusión de que esta ayuda no ha de prestarse como beneficencia o caridad, sino como algo que les corresponde a las víctimas que recurren al sistema.

34. Es evidente que las personas que prestan esta asistencia deben estar familiarizadas con los procedimientos y requisitos del sistema y que necesitarán asesoramiento de profesionales cuando tropiecen con cuestiones que desconozcan. Tanto la ayuda de profesionales como de voluntarios ha resultado útil en casos individuales. Algunas formas de apoyo a las víctimas exigen que se les dedique mucho tiempo (por ejemplo, acompañando a las víctimas en las audiencias judiciales o dirigiendo servicios de información o de preparación en los tribunales o en las comisarías de policía). En estas actividades los voluntarios pueden ser muy útiles. La asistencia a las víctimas en el sistema de justicia penal se ha organizado de forma diferente según los países. A veces forma parte del asesoramiento facilitado en programas generales que pueden reservar algunos trabajadores para esta tarea especializada. En otros casos se han introducido planes de apoyo especializado a la justicia penal, como programas de asistencia a víctimas-testigos 5/.

35. Cuando la víctima teme intimidaciones del autor del delito, la policía y otros organismos deberían ofrecerle la protección y el apoyo necesarios (por ejemplo, medidas policiales, acceso a planes de apoyo comunitario, cambio de vivienda). Es sumamente importante disponer de medios eficaces para hacer frente a cualquier intimidación y comunicar a la víctima las medidas adoptadas.

C. Papel de la policía

36. El papel de la policía es de suma importancia en lo que a las víctimas se refiere. La policía es, por norma, la primera -y a menudo la única- institución oficial con que se relaciona la víctima como consecuencia directa del delito y es posible que durante todo el proceso penal siga siendo la única institución de enlace con la víctima. Es muy probable que la actitud de la policía determine en gran medida la reacción de las víctimas frente a todo el sistema de justicia penal.

37. Las expectativas de las víctimas varían considerablemente según los delitos y los factores culturales de que se trate. La investigación sobre estas expectativas de las víctimas como "clientes" todavía está en su fase inicial, pero es evidente la importancia de que la policía conozca las expectativas de los ciudadanos. Por consiguiente, la policía debería prever en su proceso de planificación medidas para averiguar estas expectativas y, por ejemplo, iniciar estudios, recurrir a grupos y procesos públicos de consulta, entablar contactos con organismos de asistencia a las víctimas y consultar a otros profesionales que intervengan en la ayuda a las víctimas.

38. Según indican las investigaciones, es muy importante que a través del comportamiento y de la actitud de los agentes de policía las víctimas tengan la seguridad de que su caso es objeto de un examen individual y adecuado*. Es

* Corroboran esta tesis todos los estudios de investigación disponibles. Véase, por ejemplo, M. Maguire, "Meeting the needs of burglary victims: questions for the police and the criminal justice system", en Coping with Burglary: Research Perspectives on Policy, R. Clarke y T. Hope, editores (Boston, Kluwer-Nijhoff, 1984); y K. Chockalingam, "Victimological research in India - problems and perspectives", International Symposium on Victimology, Zagreb, 1985.

posible que debido a los numerosos delitos que se les presentan, algunos agentes de policía acaben tratando los delitos y las víctimas con rutina burocrática. Esta actitud puede poner de manifiesto una sensación de aburrimiento y de "puro trámite", y dar la impresión de que el delito se considera trivial o normal. Ello puede causar a las víctimas una considerable insatisfacción, irritación e inseguridad y engendrar un mayor miedo a la delincuencia.

39. Los agentes de policía son también quienes tendrán mejor oportunidad de indicar a las víctimas los organismos de asistencia a los que pueden recurrir. Corresponde a los policías prestar apoyo inmediato y tranquilizar a las víctimas asegurándoles que no permitirán que la delincuencia persista en la comunidad.

40. Otra importante función de la policía consiste en informar a las víctimas. La policía en general está en contacto con casi todas las víctimas cuyos casos han sido denunciados al sistema de justicia penal. Las entidades que intervienen en fases posteriores del proceso sólo tratan por lo general a un número seleccionado de víctimas (casos en que el delincuente ha sido detenido o sometido a juicio). Por consiguiente, la entidad que interviene en primer lugar está en muy buena posición para informar a las víctimas sobre las posibilidades de reparación económica, la evolución probable del caso y los servicios disponibles. Es muy importante que se prevean los mejores medios para proporcionar esta información. Tanto los cursos de capacitación inicial para policías como los cursos de perfeccionamiento deberían tener entre sus objetivos enseñar a los agentes a comprender las necesidades de las víctimas, informarles de los servicios disponibles y hacerles saber que tienen el deber de transmitir esta información. Los superiores deberían mostrarles su apoyo y subrayar la importancia de esta capacitación al ejercer el mando y al tomar decisiones sobre gratificaciones y ascensos.

41. Las víctimas suelen tener contacto con la policía muy poco tiempo después de cometerse el delito. Es posible que se encuentren impresionadas y que no puedan asimilar toda la información que necesitan. Por consiguiente, tal vez la información sobre asistencia a las víctimas, reparación económica y el papel de la víctima en el sistema de justicia penal deba comunicarse verbalmente y por escrito. Puede darse a las víctimas guías y folletos bien redactados e ilustrados con dibujos y gráficos, a fin de que puedan consultarlos posteriormente. Otros complementos útiles son las guías publicadas, que las víctimas pueden adquirir por precios relativamente módicos donde se analiza con mayor detalle el proceso jurídico. En unos pocos países la publicación de estas guías tuvo carácter comercial, con el apoyo del Estado o de organismos de asistencia a las víctimas 6/.

D. Consideraciones especiales relativas al abuso de poder

42. Uno de los principales problemas que plantea el abuso de poder es que a veces es difícil convencer a los organismos estatales de que se ha cometido un delito y de que el caso debe ser investigado por medio del sistema de justicia penal. Algunas veces esto se debe a la naturaleza insólita o técnica del suceso (como sucede con los delitos en materia de contaminación, seguridad u operaciones financieras por parte de empresas o individuos). El fiscal necesita entonces conocimientos técnicos especializados. Muchos países han

creado organismos encargados de denunciar o de proceder contra estos delitos, dotados de personal especialmente capacitado. Es importante que las víctimas conozcan la existencia de esos organismos. También es necesario que los organismos hagan uso de los medios de comunicación nacionales y locales para informar a la población de su existencia y modalidades de trabajo; asimismo, los organismos han de ser conscientes de que sus decisiones van a afectar a cada una de las víctimas y, en consecuencia, deben adoptar medidas que ofrezcan la seguridad de que éstas son informadas y consultadas.

43. Hay otros ejemplos de abuso de poder que son problemáticos para los sistemas de justicia porque conllevan elementos transnacionales y problemas de jurisdicción. Puede resultar difícil a las víctimas persuadir al fiscal o a la policía de un país para que actúe. Este problema tenderá a cobrar importancia en el futuro, particularmente en lo que respecta al fraude y a los mercados financieros. Las víctimas no pueden resolver tales problemas por sí mismas. Se trata de problemas internacionales que requieren soluciones internacionales, promovidas por los gobiernos y las asociaciones y organismos internacionales, incluidas las Naciones Unidas. Es importante que, siempre que se creen nuevas oportunidades financieras transnacionales, se tomen en consideración las posibilidades de fraude y se adopten medidas no sólo para proscribir y prevenir dicho fraude y castigar a los delincuentes, sino también para ayudar a las víctimas a denunciar los delitos y a recibir la asistencia apropiada. Al mismo tiempo, los fiscales nacionales y otros organismos deberían estar dispuestos a ayudar y asesorar a las víctimas, aunque no puedan, por razones jurisdiccionales, entablar acciones de justicia.

44. Ahora bien, el problema fundamental en algunas formas de abuso de poder es que el delito es cometido por un agente del Estado y que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o de la justicia no desean entonces que se les denuncie el delito ni actuar frente al mismo. Naturalmente, el resultado es que los medios que se ofrecen a las víctimas en general no son asequibles en estos casos particulares, y que las víctimas se sienten aisladas y experimentan depresión o ira por el tipo de justicia penal y la clase de sociedad en que viven. A veces el abuso de poder se da en el contexto de un debate político o de una lucha por la forma de gobernar esa sociedad y entonces puede ser sumamente difícil mitigar la victimización de los individuos sin que ello se vincule a cuestiones políticas de más alcance.

45. Estos abusos son más a menudo delitos corrientes (agresiones, daños a los bienes, incendios, etc.) que asuntos de carácter especial o técnico. También pueden conllevar una violencia más grave (por ejemplo, homicidio, "desapariciones" forzadas, tortura, etc.). La necesidad que tienen las víctimas de ser reconfortadas, asistidas y recibir una reparación económica es la misma que la de las víctimas de delitos análogos que no son al mismo tiempo abusos de poder. Además, para las víctimas de un abuso de poder, es especialmente importante que el caso se trate en el sistema de justicia penal con la rigurosidad proporcionada a su gravedad (incluida la aplicación de sanciones disciplinarias a los autores del abuso, si procede). Cuando se trate de casos de violencia grave o de destrucción de bienes en gran escala, es probable que existan también víctimas indirectas: los parientes de las personas detenidas o que han "desaparecido", y las familias de aquéllos cuyos medios de existencia u hogares han sido destruidos, o cuando el sostén de la familia no pueda seguir trabajando. Estas víctimas indirectas necesitarán a menudo tanto apoyo, emocional y materialmente, como las víctimas directas.

46. Los organismos que se ocupan de los abusos de poder dedican gran parte de su labor a la necesidad de convencer a las autoridades nacionales competentes de que los casos de tal abuso sean tratados como delitos, que es lo que suelen ser, y se esclarezcan y dilucidan formal y oficialmente mediante investigaciones eficaces e imparciales. Muchos de los métodos adoptados por los organismos giran en torno a la necesidad de mantener a las autoridades continuamente conscientes del problema. Diferentes organismos y organizaciones han comprobado que lo más eficaz es trabajar de diversas maneras. Algunos de ellos recurren a la publicidad como su arma principal. La publicidad puede tener varios fines: puede hacer que los organismos oficiales se den cuenta del problema; puede hacer que el público y las personas influyentes del país en cuestión sean conscientes del problema y estimularles a ejercer presión sobre los organismos oficiales; puede alentar a órganos internacionales, otros gobiernos u organismos de otros países a ejercer presión sobre los organismos oficiales; puede conseguir que cesen los malos tratos porque los transgresores se percaten de que se hallan sometidos a la mirada crítica de los medios de comunicación; puede animar a los testigos a presentarse; y, lo que es más importante, puede hacer que las víctimas sientan que no están aisladas y olvidadas y que, aunque su propio organismo oficial o un individuo perteneciente al mismo haya cometido un delito contra ellas y no quiera admitir ahora su falta, existe una comunidad más amplia que sí considera injusta esa conducta y víctimas a quienes la sufren.

47. La publicidad es una fuerza eficaz importante, pero no la única 7/. Las cartas y protestas a las autoridades nacionales recordándoles sus obligaciones conforme al derecho nacional o al derecho consuetudinario internacional, o a las convenciones internacionales, pueden ser sumamente eficaces para conseguir la acción directa o evitar que se eche tierra sobre el asunto. Las acciones en justicia, cuando son posibles, tienen un efecto análogo (querrelas privadas, acciones civiles). En determinadas circunstancias lo más necesario es hacer que las víctimas detenidas por las autoridades no sean olvidadas, y en este aspecto las visitas son esenciales, como lo es el descubrir dónde se encuentran detenidas las personas y mejorar las condiciones de su detención. Las víctimas tienen también necesidades materiales y, en los casos más graves de abuso de poder, carecerán de todo medio de conseguir socorro por los cauces nacionales normales. Es posible que necesiten dinero, ropas, alimentos, libros, asistencia médica, etc., y que todo ello haya de ser facilitado por asociaciones, grupos extraoficiales o asociaciones internacionales. También puede ser que las familias de las víctimas detenidas necesiten asistencia, bien de tipo material o para la apertura de cauces de comunicación. Cuando a causa del abuso haya refugiados, otros países intervendrán para ayudar a proporcionar vivienda y alimentos.

48. Las clases de órganos que en estos casos contribuirán a socorrer a las víctimas variarán forzosamente, lo mismo que pueden hacerlo las tácticas de persuasión o de asistencia en cada situación. En algunos casos, la publicidad es lo más importante y los órganos (por lo general órganos ad hoc, grupos de autoasistencia, grupos internacionales, nacionales y locales de derechos humanos) han de dar publicidad a sus actividades. Si se emprenden acciones en justicia, ello puede exigir que la organización intervenga, dando la impresión de que toma posición en un conflicto, lo que después acaso impida otras posibilidades de actuación. En otros casos, es importante hacer que los gobiernos se avengan a permitir que alguien vaya a ver el lugar donde se presume que las personas están detenidas y a visitarlas (o a ver dónde las

víctimas están enterradas y a exhumarlas para hacerles la autopsia). En este aspecto la organización ha de ser merecedora del respeto internacional. Puede ser que la publicidad y la intervención efectiva sean incompatibles.

49. Así pues, la acción eficaz en ayuda de las víctimas del abuso de poder impondrá el concurso de organizaciones y grupos de personas diversos. Ninguna organización puede adoptar todas las formas de actuación antes enumeradas. Los grupos locales tienen conocimiento inmediato y acceso a la ayuda para las víctimas (agrupaciones ad hoc, grupos de derechos humanos). Los grupos nacionales y las asociaciones internacionales tienen mayores recursos y acceso a figuras de más alto nivel. Cuando en un país hay guerra, desorganización o conflicto civil, o cuando los efectos del delito son muy graves, quizás no existan posibilidades locales o nacionales de socorro. En tales circunstancias pueden ser muy eficaces las redes internacionales capaces de canalizar la ayuda de otros países (por ejemplo, en forma de servicios de expertos o suministros materiales). Cuando se trate de acciones de Estados, es posible que la única capaz de abrirse paso en tal situación sea una asociación internacional que goce del prestigio y la solvencia jurídica necesarios.

50. La necesidad de que un gran número de organismos funcione en diversos niveles hace que sea más difícil para las víctimas y quienes actúan en su favor conseguir acceso a la ayuda apropiada. La mayoría de los organismos que actúan en este campo reconoce la necesidad de dar publicidad a su existencia y actividades, y ello es fundamental. También es importante que los organismos no se causen interferencias entre sí. Donde intervienen muchos, aumentan las posibilidades de confusión e incluso de conflicto, por lo que tiene importancia la creación de redes nacionales e internacionales de comunicación entre los organismos que se ocupan del abuso de poder. Cuando una víctima se dirija a un organismo y éste considere que se trata de un caso que no le compete, lo ideal sería que pudiese remitir a la víctima a un órgano más adecuado.

E. Fiscales, tribunales y audiencias

51. El sistema de justicia penal varía de un país a otro y también varía en consecuencia el papel desempeñado por las víctimas. En algunos países la víctima puede actuar como acusador, en otros sólo puede hacerlo en calidad de testigo de la acusación. Sea cualquiera el foro en que se desenvuelvan, las víctimas desean saber lo que va a suceder y lo que tendrán que hacer. La necesidad de información es de capital importancia en todo el sistema de justicia penal*. La información puede suministrarse de diferentes maneras: por los organismos de asistencia a las víctimas, por la policía, por los fiscales y los tribunales, o en forma de material escrito. Hay diferencias entre el material de carácter general, que necesitan todas las víctimas involucradas en un proceso de este tipo (folletos, explicación general,

* La expresión "sistema de justicia penal", tal como se usa en esta sección, designa todas las formas de tribunales y de adopción de decisiones por parte del fiscal y los jueces.

centros de información en los tribunales o en las oficinas del fiscal, etc.) y el material referente al caso particular de la víctima (fechas y horas de las audiencias, cargos, decisiones sobre fianza o detención, si es necesario que la víctima comparezca, desenlace, sentencias, etc.).

52. Todos los tribunales y oficinas del fiscal deberían considerar atentamente qué material de carácter general necesitarán las víctimas para poder participar en el proceso. Hay que recordar que, si se da a las víctimas información insuficiente, pueden terminar sintiendo desengaño por el sistema de justicia penal y siendo incapaces de representar el papel que les corresponde en el caso. Las víctimas tienen el convencimiento de que, si denuncian un caso al sistema de justicia penal, tienen derecho a saber lo que el sistema hace con tal caso. Muchas víctimas desean que se las mantenga informadas de los progresos de su caso y se les den razones y explicaciones de las decisiones adoptadas. También esperan que se preste atención razonable a las molestias que les pueda haber causado el asistir a las audiencias del tribunal. Podría ser provechoso para todos los organismos del sistema de justicia penal considerar ordenadamente todos sus mecanismos de funcionamiento y la forma en que una persona leja -ajena al sistema- procedería ante ellos.

53. Las posibilidades formales para permitir que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y consideradas en las fases apropiadas del proceso varían de una jurisdicción a otra. Es importante que tales procedimientos funcionen con eficacia. Algunas víctimas desearán también poder decir algo sobre la forma en que el sistema de justicia penal trata el caso. Cuando las víctimas posean información de interés para la acusación, el juicio o la sentencia, también es importante que esta información se comunique efectivamente. La falta de atención a las expectativas de las víctimas bien puede tener un efecto negativo sobre la administración de justicia. Ha de verse que se hace justicia.

54. En lo que respecta al fiscal, es importante que las víctimas crean que su caso ha recibido plena y atenta consideración, y que tengan confianza en la decisión que se adopte de presentar querrela o no. Es necesario disponer de sistemas que garanticen que, si las víctimas no están satisfechas con una decisión, exista la posibilidad de revisión o de que las propias víctimas lleven el caso a un tribunal g/. Se han adoptado diferentes mecanismos: revisión por fiscales de nivel superior, revisión por los tribunales, revisión por un defensor del pueblo, acusación privada, adjudicación de daños y perjuicios cuando se compruebe que las decisiones son incorrectas y han causado pérdidas, etc.

55. Prestar declaración ante un tribunal es una experiencia atemorizadora, sobre todo si la víctima lo hace por primera vez. En algunos casos, la prestación de asistencia cuando se encuentra ante el tribunal puede ser muy beneficiosa para que la víctima sienta que ha podido participar adecuadamente y que el tribunal ha recibido una declaración óptima. También es necesario proporcionar servicios para que todos los testigos puedan acudir fácilmente al tribunal (refrescos, transporte, atención a la infancia, etc.) En algunos países, hay planes de asistencia a las víctimas que ayudan a algunas de éstas ante los tribunales, especialmente en el caso de las víctimas con problemas especiales (víctimas de violación, niños víctimas, etc.) En otros, se han establecido servicios en los tribunales locales que prestan asistencia general

en ese tribunal, tal como un abogado experimentado en una sala de espera especialmente diseñada para proporcionar un ambiente relajado 9/. Cuando las víctimas están muy asustadas por tener que prestar declaración (por ejemplo, los niños víctimas de agresiones sexuales) algunas jurisdicciones permiten el empleo de declaraciones grabadas en cintas vídeo o de circuitos vídeo directos. En otras, las víctimas disponen de asistencia jurídica de forma que pueden tener su propio asesor jurídico ante el tribunal, lo que reviste particular importancia cuando las víctimas son los acusadores o cuando su demanda civil se examina al mismo tiempo.

F. La publicidad y los medios de comunicación

56. Dar publicidad a las necesidades de las víctimas es un medio esencial para educar a los profesionales y al público en general de forma que comprendan los efectos de la victimización. Tiene una función informativa, asimismo para los que han sufrido recientemente tal vicisitud. La prensa, la radio, la televisión, las películas -todos estos medios pueden manifestar la experiencia de la victimización y dar publicidad a los servicios que se ofrecen a las víctimas. Muy a menudo no es posible instaurar servicios en beneficio de las víctimas hasta que el clima de opinión del país se muestre favorable y el público comprenda la necesidad de tales innovaciones.

57. Sin embargo, la publicidad en algunos medios de comunicación puede causar consternación a las víctimas en determinados casos. Dar a conocer los nombres y direcciones exactos de las mismas puede exponerlas a una nueva victimización (por ejemplo dando pistas a los delincuentes cuando una casa no está ocupada). Ciertos delitos causan tal aflicción o las víctimas son tan débiles (casos de violación, niños víctimas) que toda identificación de las mismas en los medios de comunicación, especialmente en la televisión, en el momento del delito, tiene consecuencias graves. Todas estas son cuestiones en las que importa que los jefes de redacción de periódicos y los productores de radio y televisión tengan conciencia de las dificultades de las víctimas y de las consecuencias que puede tener informar de cierta manera. En lo que respecta a ciertos casos (por ejemplo, la violación) algunos países han promulgado leyes que prohíben nombrar a las víctimas. Es preferible obtener el consentimiento de la víctima antes de identificarla en los medios de comunicación. Es menester que los organismos de justicia penal tengan cuidado con la información que facilitan a la prensa. Quizás los países estimen conveniente establecer códigos de prácticas, con la participación de asociaciones de víctimas y representantes de los medios de comunicación.

IV. RESTITUCION E INDEMNIZACION

A. Consideraciones generales

58. Es evidente que las necesidades económicas de las víctimas varían mucho según las circunstancias particulares del delito y la situación social de la víctima. Muchas víctimas experimentan poca o ninguna pérdida económica, pero algunas sufren pérdidas devastadoras, o son tan pobres que incluso las pérdidas pequeñas pueden tener un efecto calamitoso y causarles graves

dificultades. La respuesta a la necesidad financiera debe abarcar tanto a la mayoría de las víctimas que no tienen grandes dificultades económicas, como a la pequeña minoría cuyos problemas son tanto graves como urgentes.

59. Las consecuencias económicas no se limitan al costo de los bienes sustraídos o dañados. Algunas víctimas pueden incurrir en gastos a raíz del delito: tratamiento médico, salarios perdidos por haber pedido licencia en el trabajo, gastos de transporte a tribunales y comisarías, etc. Los costos reales para la víctima dependerán, en gran medida, de los sistemas nacionales y locales de atención médica y de apoyo social, y de los programas de asistencia a víctimas y testigos. Debido a esta diversidad, sólo es posible proporcionar algunas directrices generales.

60. Los efectos económicos y, en consecuencia, las necesidades económicas también varían según el momento en que se produzcan. Algunas necesidades son inmediatas. Si se ha incendiado una casa, la persona que la habitaba puede necesitar asistencia económica esa misma noche. Cuando han sido robados los bienes esenciales de una persona, algunos de ellos deberán ser reemplazados de inmediato. Otras necesidades económicas se tornarán urgentes después de días o semanas. Una persona lesionada, que pierde su salario o incurre en gastos extraordinarios, verá que sus necesidades se agravan con el paso del tiempo. La gente puede arreglárselas, durante un tiempo sin algunos de los bienes robados, pero en algún momento tendrá que reemplazarlos. Existe una escala temporal de consecuencias económicas, que varía conforme a la gravedad y al tipo de delito.

61. Es muy importante distinguir entre los costos económicos (que tienen valores en dinero directos) y las consecuencias de las pérdidas para la víctima. Del mismo modo, es importante efectuar una distinción entre las consecuencias y las necesidades que pueden ser satisfechas mediante recursos externos y a través de la indemnización*. Las disposiciones referentes a la indemnización deben abarcar las pérdidas, las consecuencias y las necesidades, y deben intentar satisfacer las debidas expectativas de las víctimas. Con frecuencia, no sólo cubren las necesidades económicas de la víctima después del delito, sino que, de alguna manera, intentan compensar las consecuencias del delito, tanto físicas como mentales, así como los problemas de salud a largo plazo.

62. Las respuestas a las necesidades económicas de las víctimas incluyen la provisión de asistencia financiera inmediata, con frecuencia en la forma de asistencia social; sistemas generales públicos de asistencia y bienestar

* La palabra "indemnización" se usa en esta Guía para indicar cualquier pago de dinero a la víctima para ayudarla a satisfacer sus necesidades económicas o mitigar las consecuencias financieras, o para compensar a la víctima por su victimización. Incluye los pagos percibidos mediante procesos judiciales y, más informalmente, los pagos efectuados por el delincuente y los procedentes de fondos sociales generales, pero no los pagos de pólizas de seguro privado ni los pagos en especie ("reparación"). En gran parte de la bibliografía, se ha usado la palabra "restitución" en lugar de "indemnización".

social; seguros privados; el establecimiento de medios para obtener indemnización de los delincuentes a través del fuero civil; la posibilidad de que las víctimas entablen juicio civil dentro del proceso penal; la indemnización que se impone a los delincuentes como parte del proceso penal; la indemnización por canales informales, basada en la desviación extrajudicial del caso o en la mediación; y el pago de indemnizaciones provenientes de fondos estatales (con frecuencia, a través de planes especiales de "indemnización estatal" para las víctimas). El medio particular que se elija en un país dependerá de su cultura jurídica y social y de sus recursos. Probablemente existen mayores diferencias en los mecanismos de indemnización financiera que en cualquier otra esfera de asistencia a las víctimas*.

63. Existen mecanismos diferentes para distintos tipos de víctimas, que se aplican en momentos también distintos. Por ejemplo, los mecanismos por los cuales se exige al delincuente una reparación económica, sólo pueden aplicarse a las víctimas cuando los delincuentes son conocidos y pueden ser sometidos a ese proceso. También debe recordarse que la mayoría de los delincuentes posee medios económicos limitados. Los mecanismos que dependen del funcionamiento de los sistemas de justicia civil o penal tienden a ser lentos. En general, los sistemas de indemnización, contrariamente a lo que sucede con la asistencia financiera o la prestación de asistencia social, tienden a requerir que se determine la causa del delito, que se identifique al delincuente y que se establezca su culpa en el hecho, y ello lleva tiempo. No puede esperarse que estos mecanismos se ocupen de las necesidades financieras inmediatas de las víctimas.

64. No obstante, la fuerza de los mecanismos de indemnización se basa, en parte, en su índole judicial: si se otorga una indemnización a la víctima, él o ella sentirán que se ha reconocido tanto la victimización como su condición de víctima. Se ha demostrado que este efecto simbólico es de gran importancia para las víctimas tanto de delitos convencionales como de abusos de poder**. De modo similar, el pago realizado por los delincuentes contiene un elemento simbólico, porque el delincuente reconoce su culpa y la reparación de la misma. Los mecanismos de reparación económica transmiten mensajes sobre la forma en que las instituciones y los individuos consideran al delito.

* Con respecto a la diversidad de los medios, y para obtener más información sobre diferentes medidas de reparación económica, se pueden consultar los informes del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración (A/CONF.121/4 y E/AC.57/1988/3); también M.C. Bassiouni, editor, International Protection of Victims (Association internationale de droit pénal, 1988); Changing Victim Policy: the United Nations Victim Declaration and Recent Developments in Europe, publicación del Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, No. 16 (1989). Consejo de Europa, Recomendación sobre la posición de la víctima en el marco del derecho y el procedimiento penales, 1985 (No. R(85)11).

** Ver J. Shapland, J. Willmore y P. Duff, Victims in the Criminal Justice System (Aldershot, Gower, 1985). La indemnización también puede tener un importante efecto simbólico porque implica que las autoridades asumen la responsabilidad del abuso de poder.

B. Asistencia económica inmediata

65. Las pocas víctimas que tienen necesidades económicas inmediatas y considerables con frecuencia son atendidas a través de mecanismos organizados para proteger a las personas empobrecidas como consecuencia de accidentes, desastres o desgracias. Es posible que las víctimas de delitos o de abusos de poder no sean generalmente los beneficiarios de estos servicios, por lo cual los organismos y sus funcionarios tal vez no sean conscientes de las consecuencias emocionales de la victimización, la posible conmoción sufrida por las víctimas, y sus probables reacciones.

66. Gran parte de las pocas víctimas que sufren consecuencias económicas inmediatas utilizan sus propios recursos o los de amigos y vecinos, pero, con frecuencia, estos recursos sólo alcanzan para unos pocos días, y luego se hace necesaria una respuesta más organizada. Los organismos de asistencia a las víctimas pueden disponer de algunos fondos limitados o, lo que es más importante, pueden asesorar a las víctimas o a sus parientes sobre cómo solicitar asistencia a los fondos sociales. Si bien sólo una proporción muy pequeña de las víctimas experimentan graves necesidades financieras, de todos modos es importante que se capacite a las personas que trabajan en la asistencia a las víctimas para que brinden este asesoramiento y dispongan de la información pertinente.

67. En el caso de la victimización colectiva, los recursos de la comunidad inmediata y de los grupos comunitarios de asistencia a las víctimas con frecuencia resultan insuficientes, y se hace necesaria la asistencia de organismos estatales u organizaciones de ayuda. Las personas cuyo medio de subsistencia ha sido destruido, o que no pueden retomar su trabajo o mantener a sus familias, pueden verse atrapadas en una espiral cada vez más profunda de problemas económicos, y necesitarán asesoramiento y apoyo para salvar la distancia que media entre la asistencia inmediata y el pago de la indemnización, de haberla, en el futuro

C. Reparación, sustracción a la jurisdicción penal y mediación

68. El hecho de que el delincuente acepte proporcionar una reparación o indemnización a la víctima a través de la mediación, se considera como una reparación directa por el delito y el reconocimiento de la pérdida, dolor y sufrimiento de la víctima. También puede concebirse como un paso hacia la reconciliación entre la víctima y el delincuente, tendiente a asegurar que el conflicto no continúe o se agrave.

69. La forma más simple de la reparación e indemnización consiste en que el delincuente pague informalmente a la víctima una indemnización económica, sin la intervención de otras personas u organismos. Evidentemente, esto ocurre con mucha mayor frecuencia en lugares donde es probable que el delincuente y la víctima se conozcan y se encuentren con frecuencia, como por ejemplo en las zonas rurales, en los lugares de trabajo u organizaciones.

70. En algunos países, la reparación por parte del delincuente se ha organizado en un sistema de pagos ajustado a la índole del delito, que puede ser aplicado por consejos o dirigentes de la comunidad. Cuando las presiones de la comunidad son intensas, o cuando la reparación es considerada como un

deber cuyo cumplimiento corresponde a la familia del delincuente, se elimina uno de los problemas más difíciles con respecto a la reparación e indemnización por parte de los delincuentes: exigir su cumplimiento*. Este tipo de justicia comunitaria o informal puede estar completamente desvinculada de las actividades de los tribunales estatales o, a veces, los propios jueces o fiscales asumen las funciones de dirigentes de la comunidad y abandonan los procedimientos formales para instar al delincuente a que efectúe una reparación informal 10/. Ante la falta de recursos financieros del gobierno, es útil promover la aplicación de mecanismos consuetudinarios, especialmente en los casos en que no existen los mecanismos formales o cuando las víctimas no pueden acceder a ellos.

71. Donde es menos probable que las víctimas y los delincuentes se conozcan, como sucede en las zonas urbanas, en muchos países se han puesto en marcha recientemente mecanismos y experimentos más formales para promover la reparación por parte de los delincuentes. Algunos de estos mecanismos están integrados a las estructuras comunitarias y asignan a dirigentes sociales reconocidos la función de mediadores o árbitros**. Otros, muchos de los cuales se concentran en los delincuentes juveniles, están vinculados con los organismos sociales o con el sistema de justicia penal, se ocupan de los casos que les remiten los organismos oficiales y, con frecuencia, intentan sustraer los casos de los delincuentes juveniles del sistema formal de justicia penal oficial. No hay mucha experiencia en la aplicación a largo plazo de estos mecanismos. Algunas veces resulta difícil establecer el nivel correcto de casos remitidos por el organismo oficial. Es muy importante que los organismos que remiten los casos y el mecanismo de que se trate acuerden con claridad los tipos de casos que se remitirán, los procedimientos que seguirán, y el nivel probable de casos remitidos.

72. Las víctimas necesitan disponer de información clara y completa sobre el mecanismo, antes de solicitarles que acepten participar. No deben sentirse presionadas a aceptar, ni tampoco ser las últimas personas que se consulten. Existe el peligro de que las víctimas se sientan rechazadas si su caso es sustraído al organismo oficial al que recurrieron en primer lugar.

D. Seguro privado

73. En los casos en que las políticas nacionales de reparación económica de las víctimas dependan del seguro privado, es importante que los gobiernos examinen los medios que faciliten el acceso de las víctimas a ese seguro. Además, los mecanismos para satisfacer las reclamaciones deben administrarse equitativamente y funcionar en forma expedita.

* Véanse las respuestas al estudio realizado en 1985 por las Naciones Unidas sobre la reparación, la asistencia, la restitución y la indemnización a las víctimas de delitos (A/CONF.121/4).

** El mediador persuade a la víctima y al delincuente para que lleguen a un acuerdo, que debe ser voluntario por ambas partes. El árbitro decide el resultado después de escuchar tanto a la víctima como al delincuente.

E. Procedimiento civil

74. En la mayoría de los países, las víctimas pueden entablar una demanda de indemnización por daños y perjuicios contra el delincuente ante los tribunales civiles. No obstante, muchos países han informado que, en términos prácticos, ello presenta dificultades para la víctima. El delincuente puede ser un desconocido, tal vez carezca de medios suficientes o quizá no pague la indemnización, aunque ésta haya sido ordenada por los tribunales. El juicio puede ser muy lento. Es posible que haya que brindar a las víctimas asistencia y ayuda jurídicas a fin de que haya igualdad de acceso ante la justicia. Con todo, en algunos casos entablar una demanda en un tribunal civil puede ser la opción adecuada para las víctimas, y es importante que los organismos que les prestan asistencia y asesoramiento conozcan esta opción y puedan ayudarlas y aconsejarlas. En la actualidad, en varios países hay propuestas encaminadas a lograr que los tribunales civiles resulten más familiares, faciliten el acceso a los legos y agilicen sus procedimientos.

75. Es muy útil que los procedimientos civiles permitan que un grupo de víctimas, o de personas que actúen en su nombre, entablen una acción conjunta a fin de obtener indemnizaciones, especialmente en casos de abuso de poder (acciones colectivas).

F. Acción civil

76. En algunos países, las víctimas (o a veces grupos o asociaciones de víctimas) pueden entablar sus demandas civiles contra el delincuente en el juicio penal. El mismo juez examina y falla ambas demandas y dicta una sentencia civil con respecto a la indemnización. En la misma audiencia del tribunal se rinden las pruebas correspondientes a ambas materias.

77. Los derechos, obligaciones y facultades precisos de las víctimas varían mucho de un país a otro. En algunos, la víctima tiene que buscar activamente el tribunal e iniciar la demanda civil; en otros, se le informa automáticamente en el momento en que se inicia el proceso penal. En ciertos países, la víctima debe asistir a todas las actuaciones (lo que crea problemas con respecto al trabajo, al cuidado de los niños, etc.); en otros, sólo cuando debe rendir pruebas. En determinados países se dispone gratuitamente de ayuda y asistencia letrada para entablar la demanda civil; en otros, es más difícil. En algunos, la víctima ve automáticamente el "expediente" del fiscal o de juez de la causa; en otros, el acceso es más limitado o hay que solicitarlo. Es posible que se fijen límites en cuanto al monto de la indemnización que el juez puede otorgar o a los tipos de daños que cabe indemnizar, y los jueces tienen en distintos países diferentes criterios para apreciar los méritos del proceso en los casos más complicados 11/.

78. Es lamentable que haya pocos estudios de investigación sobre el funcionamiento del sistema de la acción civil*. Sin embargo, dichos estudios y la experiencia de los profesionales confirman lo que dicta el sentido común

* Véase, sin embargo, R. Zaubermann, "Victim related alternatives and the criminal justice system: mediation, compensation and restitution", en G. Kaiser, ed., Actas del Segundo Coloquio Europeo sobre el Delito y la Política Penal en Europa (Freiburg, Instituto Max Planck, 1989).

de que el grado en que las víctimas participen en el sistema y el alcance de los fallos dependen de todos los factores anteriores. Donde hay obstáculos reales, sólo podrá presentarse anualmente un puñado de asuntos en todo el país. Cuando el sistema funcione más fácilmente en la práctica, podrá participar una gran cantidad de víctimas.

79. Sin embargo, por desgracia, no es lo mismo obtener que se dicte un fallo que recibir una indemnización pecuniaria. La acción civil culmina en una sentencia civil, aunque dictada en una causa criminal, y su ejecución generalmente queda librada a la iniciativa de la víctima. En la actualidad, algunos países examinan en qué forma pueden resolver el problema del cumplimiento de la sentencia, ya sea recaudando dinero para ayudar a las víctimas o mejorando los procedimientos civiles.

G. Indemnización o restitución que se exige a los delincuentes en el juicio penal

80. Algunos países han promulgado disposiciones que permiten a la víctima recibir indemnización u otras formas de reparación como parte del juicio penal. La mayoría de estas disposiciones se aplican como parte de la condena; raras veces, el fiscal puede estar facultado para ordenar una indemnización y, si se paga, el asunto no proseguirá. En todas partes hay modelos ligeramente diferentes.

81. En algunos países, por ejemplo, se puede dictar una orden de indemnización, como parte de la sentencia, por las pérdidas, daños o lesiones que haya sufrido la víctima ^{12/}. A los efectos de lograr el cumplimiento, se aplica a la orden el mismo régimen que a cualquier otra sanción pecuniaria, y la prisión es la última pena por la falta de pago. Por consiguiente, la víctima no debe hacer cumplir el pago de la indemnización. En algunos países, se puede imponer la indemnización como parte de una orden de libertad condicional o de una condena suspendida, y el funcionario encargado de la libertad condicional vela por que se efectúen los pagos. Los fiscales también pueden asumir responsabilidades en cuanto al pago de indemnizaciones como parte de un programa de sustracción de casos a la jurisdicción penal, en el que se apliquen medidas sustitutorias de la prisión u otras sanciones.

82. En los casos en que los delincuentes tengan limitados medios económicos, algunos países dan más prioridad a la restitución o la indemnización que a la imposición de multas ^{8/}. Al dictar sentencia, es importante examinar los medios que posee el delincuente porque no es útil que las víctimas abriguen expectativas de indemnización que no puedan satisfacerse.

83. La investigación sugiere que las víctimas aprecian el concepto de que el delincuente las indemnice por conducto de los tribunales, independientemente de si también lo hace el Estado*. Se considera que la indemnización es un

* Si se puede exigir en forma adecuada la indemnización a los delincuentes: véanse Shapland y otros, op cit.; G. Maher y C. Doherty, Compensation Orders in the Scottish Criminal Courts (Edinburgo, Scottish Office); T. Newburn y H. De Peyrecave, Victims' Attitudes to Courts and Compensation, Home Office Research Bulletin N° 23 (1987), págs. 24 a 27; pero véase también T. Fujimoto, "The victimological study in Japan", en H. Schneider, ed., The Victim in International Perspective (Berlín, 1982).

reconocimiento del daño causado por el delincuente a la víctima. Cuando el tribunal ordena la indemnización, esa orden también es un símbolo de la preocupación del Estado por la víctima. Se ha descubierto que las víctimas están muy preocupadas de que se las mantenga informadas sobre las decisiones en materia de indemnizaciones, los motivos para reducir la indemnización solicitada y las medidas adoptadas ante la falta de pago. Sin embargo, los fiscales y los magistrados tienen otros problemas; pueden, por ejemplo, estimar que la indemnización, como parte de la condena, combina conceptos de derecho civil y derecho penal. Sin embargo, esta objeción parece ir perdiendo vigor a medida que transcurre el tiempo y el número de órdenes de indemnización expedidos es bastante considerable. Otro problema que se plantea a los jueces es que tal vez no estén acostumbrados, al desempeñar su función en la justicia penal, a determinar la cuantía, por ejemplo, en casos que entrañan daños. Se ha considerado que las directrices son muy útiles en esta materia.

84. Habrá que adoptar procedimientos para garantizar que la información acerca de las pérdidas y daños sufridos por las víctimas se compile y presente al fiscal o al juez de sentencia para permitir una estimación del justo monto de la indemnización. Por supuesto, en los casos en que las víctimas no desean recibir indemnización, es importante que puedan decirlo. Se han probado varios mecanismos para asegurar que se reúna y presente la información sobre pérdidas y daños: declaraciones sobre la repercusión del delito en la víctima, compiladas por las víctimas, por funcionarios encargados de la libertad condicional o por trabajadores sociales*; formularios, acompañados de hojas explicativas redactadas claramente, que las víctimas deben rellenar, indicando toda pérdida económica, y devolver al fiscal que, a continuación, da traslado de ellas al juez; capacitación de todos los interesados; y formulación de criterios para ayudar a la policía y al personal médico a tomar declaraciones completas y objetivas sobre pérdidas y daños.

H. Indemnización estatal

85. Muchos países han adoptado algún tipo de programa de compensación del Estado en que éste paga indemnización a las víctimas que la solicitan. La mayor parte de estos programas se limitan a las víctimas de la violencia o a categorías concretas de delitos o abusos de poder (terrorismo, delito económico, etc.) debido, por lo general, a la necesidad de limitar la responsabilidad financiera del Estado y porque estos delitos se consideran particularmente graves y horribles. Al formular las políticas sobre el monto y carácter de las indemnizaciones, es importante reconocer el valor de la manifestación de solidaridad con las víctimas, que puede producir beneficios que excedan con creces los costos económicos.

86. En los casos en que funcionarios públicos u otros, que actúen con carácter oficial o semioficial hayan violado normas penales nacionales, las víctimas tienen derecho a recibir una indemnización del Estado cuyos

* Declaraciones sobre la repercusión del delito en la víctima. Véase Grupo de Trabajo Federal-Provincial del Canadá sobre la justicia para las víctimas del delito, op. cit., 1985.

funcionarios o representantes fuesen responsables del daño infligido. Cuando se trate de delitos de abusos de poder que causen grave daño, en particular delitos reconocidos por el derecho internacional (por ejemplo, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales), la indemnización consiste en sumas importante de dinero.

87. Los que solicitan indemnización en virtud de estos programas suelen considerar la decisión adoptada con respecto a sus solicitudes como un juicio sobre su valor como víctimas (una vez más, el aspecto simbólico es pertinente). En consecuencia, es importante que el programa se examine desde el punto de vista de la víctima antes de que se establezca o antes de que se adopte cualquier tipo de cambio. De los muy escasos resultados de investigaciones disponibles, parece que los procedimientos con que las víctimas se han de enfrentar son muy importantes para determinar el grado de satisfacción obtenida.

88. Las siguientes directrices pueden ser útiles:

a) Prever programas con finalidades claras y límites precisos en cuanto a su contenido;

b) Difundir ampliamente estas condiciones y cerciorarse de que las víctimas que cumplen los requisitos se enteren del programa (transmitiendo información por conducto de las autoridades policiales y médicas);

c) Prepararse para recibir la gran cantidad de solicitudes que probablemente seguirán a la publicidad, de modo que no se produzcan retrasos ni se deteriore la moral del personal;

d) Confeccionar formularios que sean fáciles de rellenar, con hojas apropiadas que expliquen los procedimientos correspondientes;

e) Acusar recibo de las solicitudes y comunicar a las víctimas las demoras que se produzcan;

f) Minimizar la necesidad de asistencia jurídica, formularios y verificaciones adicionales;

g) Autorizar un servicio de consultas directas para las víctimas (sobre todo las de las minorías étnicas) que tienen dificultades para seguir los procedimientos burocráticos;

h) Capacitar y apoyar al personal que administra el programa para que no se angustie con los detalles de los daños y delitos revelados o por la presión que ejerzan sobre ellos los solicitantes;

i) Establecer el cumplimiento de pagos provisionales en los casos de daños duraderos, enfermedades u otras consecuencias;

j) Notificar rápidamente a los solicitantes las decisiones adoptadas, los motivos en que se fundan y todos los procedimientos ulteriores que se hayan de seguir;

k) Establecer un procedimiento de apelaciones de modo que las decisiones puedan revisarse en forma adecuada cuando se estime indispensable.

I. Cooperación internacional y transnacional

89. Los delitos no sólo afectan a los habitantes de un país. Visitantes, turistas y trabajadores extranjeros también pueden ser víctimas y con frecuencia pueden ser blancos particulares de algunas formas de delito. Su capacidad para hacer frente al delito es de ordinario menor que la de los residentes en el país. Las prácticas de los organismos competentes serán extrañas para las víctimas que no sabrán a quien recurrir; es probable que no conozcan el idioma del país y tal vez no tengan en él un domicilio permanente. Todos los organismos que se ocupan de las víctimas tienen que saber que los no residentes enfrentan mayores problemas y deben estar dispuestos a explicarles en forma detallada cómo se tramitan los asuntos en el país. Hay que establecer contactos entre los programas de asistencia a las víctimas de diferentes países, de modo que las víctimas puedan seguir recibiendo apoyo en sus propios países.

90. Además, es probable que procedimientos muy largos (por ejemplo, la tramitación de la causa y programas de indemnización) prosigan todavía su curso cuando la víctima abandone el país. En estos casos son muy importantes los contactos entre los programas de indemnización estatales y los organismos de los sistemas de justicia penal de los distintos países. En lo posible, cada programa u organismo de esta índole debe tener una lista de los órganos similares que existan en todos los demás países, con un nombre que sirva de contacto, a fin de que las solicitudes de informes médicos, por ejemplo, puedan enviarse por conducto del programa u organismo*.

91. En los casos en que una gran cantidad de personas resulten gravemente victimizadas, es posible que el país en que se cometa el delito carezca de recursos suficientes para hacer frente a la situación. En la actualidad, no hay ningún fondo internacional que pague indemnizaciones (en contraposición a una ayuda financiera inmediata) en esas circunstancias (salvo para muy pocos delitos y abusos de poder de un tipo muy concreto). No obstante, recientemente ha habido ejemplos de profesionales de un país dispuestos a prestar asesoramiento a personas residentes en otro país sobre las vías para obtener apoyo o reparación económica a largo plazo, y es evidente que ello constituye una tendencia positiva.

V. ASISTENCIA

A. Apoyo emocional

92. Evidentemente, gran parte del apoyo emocional que se da a las víctimas no lo brinda un servicio exterior sino la familia, los amigos, los compañeros de trabajo y las personas de la comunidad. El apoyo procedente de fuera del círculo inmediato de la familia y los amigos de la víctima puede proceder de la propia comunidad o de un organismo o asociación de víctimas especializado.

* Uno de estos ejemplos es la Asociación europea de servicios para las víctimas.

Cuando los mecanismos locales existen y son fuertes se puede lograr mucho capacitando algunas personas para que activen sus propias comunidades y señalen las necesidades de las víctimas, siguiendo el modelo de las actividades para el desarrollo o de los servicios médicos. Ese modelo conviene para una gran variedad de circunstancias: en países menos adelantados, en países más adelantados donde existe una tradición de fuertes lazos comunitarios o de trabajo voluntario local, y para las empresas dispuestas a apoyar a sus propios empleados. Los trabajadores, tanto voluntarios como profesionales, necesitan capacitación para:

- a) Reconocer las necesidades de las víctimas;
- b) Proporcionar apoyo emocional;
- c) Orientar a las familias de las víctimas y a la comunidad acerca de sus propias reacciones ante el delito a fin de que esas reacciones no recaigan en las víctimas;
- d) Reconocer a las víctimas que requieren una asistencia más especializada o que pueden tener derecho a recibir ayuda o reparación del Estado;

e) Reconocer su propia necesidad de apoyo y tratar de obtenerla. Ocuparse de las víctimas puede resultar una experiencia al mismo tiempo agotadora y gratificante desde el punto de vista emocional, y quienes lo hacen necesitan una organización a la que puedan dirigirse en busca de apoyo y consejo así como de ayuda profesional en casos difíciles. Para determinados delitos muy graves o raros y para la victimización colectiva, puede que se necesite un servicio más reducido y más profesional o un servicio especializado en dicho delito.

93. La decisión relativa al tipo de trabajadores que deben utilizarse está vinculada a la decisión relativa al método de prestación de los servicios. Por ejemplo, los servicios especializados sólo pueden funcionar correctamente si otros trabajadores (policía, médicos con base en la comunidad, trabajadores de apoyo local a las víctimas) pueden remitirles con facilidad los casos, o si existe un servicio de urgencia que haya sido objeto de suficiente publicidad para que las víctimas puedan ponerse directamente en contacto con el servicio especializado. Cuando los delitos consisten en abuso de poder o actos que se consideran vergonzosos (por ejemplo, agresiones sexuales), entonces los servicios de urgencia y la publicidad son sumamente importantes.

94. Al parecer, son los servicios que toman espontáneamente contacto con las víctimas ("outreach"), y no los que confían en que las víctimas entren en contacto con ellos, los han ayudado al mayor número de víctimas y con respecto a los cuales el mayor número de víctimas que dice haber recibido la ayuda que necesitaba, en gran parte porque las víctimas desconocen la existencia de servicios de apoyo mientras no son víctimas, e incluso en este caso suelen mostrarse reacias a pedir ayuda e inseguras de la razón por la cual padecen consecuencias emocionales 13/. Asimismo, es posible que a los funcionarios de policía y demás personal de justicia penal les cueste reconocer las víctimas que necesitan ayuda, pues tienden a basar sus reacciones en estereotipos que a menudo son falsos, de manera que es posible que los sistemas de remisión de

casos que dependen de la policía u otros servicios para informar a las víctimas sobre la ayuda de que pueden disponer tengan menos víctimas de quienes ocuparse.

95. Sin embargo, los servicios de extensión ("outreach") dependen de que se notifique al servicio la existencia del delito y la víctima. En muchos países, la policía, los fiscales u otros organismos del sistema de justicia penal informan a dichos servicios acerca de las víctimas, a pesar de que podría considerarse que eso plantea un problema de posible invasión de la intimidad. Cuando el servicio forma realmente parte del sistema de justicia penal, el problema puede minimizarse en el sentido de que el apoyo constituye parte de la respuesta normal del sistema; sin embargo, algunos servicios de ayuda a las víctimas han encontrado que el hecho de formar parte del sistema de justicia penal constituye para ellos un conflicto, y muchos opinan que, en principio, deberían ser independientes del sistema.

96. La mejor solución para un país determinado dependerá de su propia cultura jurídica y social. Cuando se da un gran valor a la intimidad y la confidencialidad, es decir al hecho de que la información sobre la victimización permanezca dentro del organismo que se ha notificado en un principio, entonces será necesario que los sistemas de remisión obtengan el consentimiento de la víctima antes de notificar los hechos a los servicios de ayuda a las víctimas. Deben concebirse métodos eficaces para ello, que involucren supervisión y capacitación del personal del sistema de justicia penal en las necesidades de las víctimas y los beneficios que se obtienen al prestarles asistencia.

B. Ayuda inmediata y ayuda a largo plazo

97. Muchos servicios de apoyo a las víctimas centran su ayuda en los primeros días siguientes al delito, y proporcionan una ayuda inmediata. De esta forma, pueden ayudar cuantitativamente a más víctimas puesto que muchas sólo padecen efectos temporales. Sin embargo, algunas requieren un apoyo a más largo plazo y es posible que otras necesiten esta ayuda en determinados momentos (al asistir al tribunal para prestar testimonio, por ejemplo). Como guía muy general, la ayuda a largo plazo requiere más conocimientos y capacitación por parte de los trabajadores de apoyo. Con la victimización múltiple, es evidente que se requiera un apoyo a largo plazo y es muy posible que las comunidades se sientan muy abandonadas si los organismos nacionales o el Estado se retiran poco después del delito. Por lo general, la victimización múltiple afecta a la viabilidad económica de las familias o de las comunidades y el apoyo que se necesitará no sólo será de índole emocional sino también de índole práctica y financiera.

98. La administración de los servicios de apoyo a las víctimas todavía está en la infancia. No existe ningún modelo que responda a todas las preguntas, ni se conoce qué aspectos pueden transferirse mejor a otros países. Pero lo que se desprende claramente de las investigaciones llevadas a cabo con las propias víctimas es que vale más empezar con una pequeña respuesta que no hacer nada y pasar por alto a las víctimas. La capacitación del personal de la justicia penal, del personal médico y de los servicios sociales para que presten apoyo a las víctimas puede iniciarse con pocos recursos y esto por sí solo hará que las víctimas se sientan más seguras en sus comunidades. Muchos

organismos estatales y otros organismos ya se ocupan de las víctimas probablemente sin darse cuenta de que lo hacen (las conocen como "demandantes", "querellantes" o "pacientes"); se les puede hacer observar las reacciones de las víctimas, primer paso esencial para mejorar su práctica. Asimismo, todas las sociedades cuentan como mínimo con algunos recursos comunitarios. Muchas personas actualmente están prestando a las víctimas una ayuda no oficial, pero necesitan saber de qué forma hacerlo más eficazmente.

C. Asistencia médica

99. Evidentemente, las víctimas heridas requieren asistencia médica, lo cual también es cierto para las víctimas de abusos de poder y para las víctimas de delitos más tradicionales. Desde luego, el acceso a la ayuda y al apoyo médicos constituye una de las necesidades más importantes de las víctimas del abuso de poder, tanto para cuidar de las lesiones como porque proporciona la ocasión de documentar las consecuencias para las víctimas.

100. El personal médico tiene tres funciones que desempeñar en relación con las víctimas: prestación de ayuda inmediata a las víctimas heridas; atención a más largo plazo para las lesiones físicas o mentales con respecto a la proporción relativamente reducida de víctimas que lo requieren; y aporte de pruebas sobre las lesiones de la víctima y el estado mental en que se encuentra en relación con el proceso de justicia penal, la demanda civil y la reclamación de indemnización.

101. En caso de agresión sexual, en algunos países se ha instaurado la práctica de permitir a las mujeres víctimas que elijan a una médica especialmente capacitada si así lo desean. Asimismo, las víctimas pueden hacerse acompañar de una persona de su elección durante los exámenes médicos y en el hospital, y se les sugiere esta posibilidad. A fin de sensibilizar al personal médico respecto de los sentimientos de las víctimas, es necesario capacitarlos y establecer los procedimientos específicos que han de seguirse en servicios de urgencia para casos de violación y otras agresiones sexuales, incluido el suministro de elementos para recoger las pruebas resultantes de los exámenes médicos. Eso tiene suma importancia porque los estereotipos corrientes relativos, por ejemplo, a las reacciones de las mujeres ante acontecimientos sobrecogedores e impresionantes, como la violación, a veces no son correctos. Algunas mujeres se quedarán "heladas" y parecerán muy frías e indiferentes en lugar de estar llorosas y exaltadas. Es posible que se acuse a esas mujeres de "no reaccionar como debían" y "fabricar la historia", simplemente porque su forma de reaccionar a esas conmociones no es la que se espera desde el punto de vista cultural.

102. La necesidad de que el personal médico sea sensible ante las necesidades particulares de las víctimas persiste durante la función de apoyo a plazo más largo. Es necesario que el personal médico conozca los grupos que prestan apoyo y asistencia a las víctimas dentro de la comunidad a fin de que puedan sugerir a las víctimas que entren en contacto con ellos. Debe capacitarse a los médicos de familias para que reconozcan que la victimización puede dar lugar corrientemente a trastornos físicos o mentales. Habrá que indicar a algunas víctimas una ayuda psiquiátrica más especializada. Con el advenimiento del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), todas las víctimas de agresiones sexuales graves requerirán seguimiento durante un período prolongado.

103. Evidentemente es importante que los médicos y demás personal médico se ocupen de manera eficaz de todos los requisitos relacionados con las pruebas y que ello se haga con el mínimo trastorno para la atención de sus pacientes. Por ejemplo, deberán describir los efectos tanto físicos como mentales que el delito ha tenido en los pacientes víctimas para fines de los procedimientos de indemnización. De la misma manera algunas veces los profesionales legales (como la policía) o los profesionales médicos a veces no se dan cuenta de que la obtención de las pruebas puede ocasionar gran angustia en las víctimas. Por ejemplo, se ha averiguado que tomar declaración a una víctima muy turbada poco después del delito no es el método más eficaz para obtener pruebas fiables. Vale más recoger rápidamente la información indispensable (la descripción del atacante, por ejemplo) y dejar la declaración oficial para más adelante, cuando la víctima se haya calmado, tal vez la mañana siguiente.

D. Ayuda de emergencia para casos de victimización colectiva

104. Es obvio que los problemas que plantean los casos individuales adquieren mayores proporciones cuando la victimización causada por un delito o abuso de poder afecta a un grupo de personas (casos de terrorismo o explosiones resultantes de violaciones graves de la legislación sanitaria y de seguridad, choques de vehículos, casos graves de contaminación o escapes de radiaciones). En situaciones como éstas, los servicios médicos locales llegarán a los límites de sus posibilidades y probablemente no dispondrán del equipo especializado necesario. Lo mismo ocurre con otros tipos de equipo de emergencia como el equipo para levantar grandes cargas, los aparatos mecánicos especializados, la tecnología para la detección de cuerpos y las medidas de salud pública. Tampoco es probable que en una determinada localidad se disponga de instalaciones auxiliares, como alojamientos provisionales, depósitos de cadáveres, centros de distribución de alimentos y personal auxiliar. Las catástrofes son por definición hechos insólitos cuya magnitud desborda las capacidades de los trabajadores profesionales locales. Es importante que haya algún tipo de planificación nacional o regional para casos de emergencia, que en un momento dado permita obtener los suministros necesarios y disponer de listas de personas calificadas para socorrer a las víctimas.

105. Es muy grato observar que en los últimos años ha crecido en varios países el número de trabajadores especializados (personal médico, bomberos e ingenieros, por ejemplo) que forman pequeños equipos con una persona de referencia, a menudo bajo el patrocinio de las organizaciones que los emplean, y que se ofrecen para ir a las zonas afectadas por catástrofes en otras partes del mundo durante períodos que oscilan entre unos días y unos meses. Este tipo de recurso internacional es sumamente valioso, siempre y cuando las ofertas se coordinen y se ajusten a las necesidades de las zonas afectadas. Los organismos internacionales de socorro están adquiriendo una experiencia considerable en esta esfera.

106. La victimización colectiva no sólo requiere medidas inmediatas para socorrer a los heridos y reestablecer los servicios vitales sino también una actividad más prolongada de los organismos de apoyo para asesorar a los damnificados y disponer la indemnización si es necesario. También ha habido cambios en la organización de los equipos de trabajo social, en el asesoramiento que prestan y en la coordinación y capacitación de voluntarios

locales. La tarea consiste en proporcionar el asesoramiento y la orientación adecuados y en asegurarse de que esta labor se coordina de tal forma que benefica a todas las víctimas.

E. Ayuda práctica

107. Las víctimas de delitos pueden requerir, a causa de los daños sufridos, diversos tipos de ayuda práctica. Por ejemplo, las víctimas de robo con violación de domicilio pueden necesitar que se instalen cerrojos nuevos en sus casas o que se reparen los daños. Las víctimas de incendios, de violencias físicas por parte de sus cónyuges o de hostigamientos por motivos raciales pueden necesitar alojamiento provisional o un cambio de domicilio. Las necesidades concretas dependerán de la naturaleza del delito y de sus efectos. En estos casos pueden intervenir diversos órganos e instituciones. Los órganos estatales y municipales para cuestiones de vivienda y los propietarios de inmuebles suelen ocuparse de los problemas causados por el vandalismo, el robo con violación de domicilio y el incendio premeditado. Las compañías de seguros y los tasadores de pérdidas se encargan de las reclamaciones de pagos de seguros presentadas a raíz de delitos. Algunas asociaciones de víctimas, en particular las que se ocupan de casos de violencias físicas en la familia, ofrecen alojamiento provisional (en refugios o albergues) y tienen contactos con personas que ayudan a efectuar reparaciones, cuando los afectados no tienen posibilidades de hacerlas, o que prestan servicios temporales de transportes.

108. Como hay muchos tipos de necesidades prácticas y de personas que pueden ayudar a atenderlas, resulta difícil dar orientaciones generales. No obstante, para muchos grupos la asistencia a las víctimas no será más que una pequeña parte de su trabajo. Es posible que personas que ejercen algunas profesiones y actividades se sorprendan al darse cuenta de que tratan a víctimas y no se darán cuenta del tipo de ayuda que tienen que darles, sea apoyo psicológico como asistencia práctica. Es posible que los grandes propietarios de inmuebles con pequeños locales comerciales en zonas de alta delincuencia, y profesionales como directores de compañías de seguros y tasadores de pérdidas, se den cuenta de que, dada la frecuencia de sus contactos con víctimas, es importante ayudar a su personal a comprender los problemas de éstas*. Será a menudo mucho más sensato, desde el punto de vista del comercio y de los negocios, apoyar y ayudar a los pequeños comercios y a los inquilinos para que puedan volver a la normalidad lo antes posible. Para ello puede ser necesario que los servicios de apoyo al comercio y las asociaciones comerciales locales vayan más allá de sus funciones tradicionales y ayuden a volver a poner en marcha los comercios con la mayor rapidez posible (buscando nuevos locales, proporcionando instalaciones provisionales de teléfonos o de computadoras, facilitando listas de empresas que reparen los desperfectos, etc.).

* Véase, por ejemplo, J. Shapland y P. Wiles (editores), Business and Crime: a Consultation, (Swindon, Crime Concern, 1989).

F. Respuesta de los organismos y cooperación entre organismos

109. Del examen de las necesidades de las víctimas y de los servicios que se les prestan se desprende que las víctimas suelen recurrir a muchos organismos, algunos de ellos pertenecientes al sistema de justicia penal y otros con funciones sociales, financieras y de bienestar, y también a la prensa y a grupos comunitarios. Para que sean eficaces, los servicios que se prestan a las víctimas han de coordinarse. En cuanto a la transmisión de información, por ejemplo, es posible que la víctima tenga que ponerse en contacto con varias otras entidades del sistema de justicia penal, pero es preferible que los organismos coordinen su respuesta ante las necesidades de la víctima de forma que ésta sólo tenga que acudir a una persona que pueda llevar el caso desde el principio hasta el final.

110. En los planos nacional, regional y local, habría que encomendar a alguien que investigara los efectos de los esfuerzos que llevan a cabo los organismos para responder a las necesidades de las víctimas. El proceso que se debe seguir hasta que los organismos trabajen conjuntamente para ayudar a las víctimas es largo y tortuoso. Requiere que se informe a la sociedad sobre los efectos de los procedimientos internos de los organismos a través de la publicidad en los medios de comunicación, la difusión de los resultados de investigaciones, grupos de debates, conferencias, equipos especiales y sesiones de capacitación. Requiere asimismo que todas las nuevas iniciativas legislativas se examinen teniendo presente el punto de vista de las víctimas, a fin de introducir una coordinación eficaz en el sistema. También puede ser necesario crear grupos especiales de atención a las víctimas o auxiliadores.

VI. ORIENTACION FUTURA

111. Lograr un sistema eficaz y coordinado de servicios de atención a las víctimas no es sólo "bueno por sí mismo". Todos los sistemas de justicia penal dependen fundamentalmente de que las víctimas colaboren denunciando los casos, ayudando a los investigadores y prestando declaración ante los tribunales. La confianza de las víctimas en el funcionamiento de la justicia penal y de los servicios sociales es un elemento vital de su confianza en el Estado y en la sociedad. Lo que ocurra a las víctimas trascenderá a toda la comunidad, a sus vecinos, familiares y amigos.

112. Es evidente que los recursos y la situación de cada país y localidad condicionarán el éxito de cualquier intento de ayudar a las víctimas y de atender sus necesidades. Ahora bien, hay a menudo distintas formas de lograr lo necesario. Muchas no cuestan nada, o muy poco. Se ha comprobado que la forma más eficaz de realizar el cambio es en un proceso de dos fases 14/. La primera fase, que es relativamente poco costosa, consiste en modificar las actitudes de las personas que tratan a las víctimas para que se den cuenta de que el sistema existente no es el ideal ni es necesariamente satisfactorio para las víctimas. En la segunda fase se decide y se introduce el cambio.

113. Cuando los recursos nacionales han resultado inadecuados, existe una vía poco costosa que consiste en recurrir en mayor medida a los órganos intergubernamentales de derechos humanos, especialmente en casos de abuso de poder. La ratificación universal de los tratados de derechos humanos de

las Naciones Unidas, incluido el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase el anexo de la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General) que prevé el examen de las quejas presentadas por personas, daría una mayor difusión a un recurso de eficacia probada. Los mecanismos para la presentación de quejas previstos en los tratados regionales de derechos humanos* deberían estar al alcance de todas las personas que vivan en Estados de la región con derecho a aceptar esos tratados. La jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre pueden ofrecer recursos de particular autoridad.

114. Para quienes estén en el proceso de aplicar la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder es muy útil hacer un intercambio internacional de ideas y experiencias. El conocimiento de las experiencias de otros engendra nuevas ideas y permite evaluar cómo pueden adaptarse nuevos medios a circunstancias culturales específicas. La Declaración puede servir de base en este empeño. Pero el proceso de aplicación sólo acaba de empezar. La presente Guía no pretende ofrecer soluciones definitivas sobre cómo organizar los servicios para las víctimas sino que se limita a presentar una relación de las experiencias de los países que tratan de hallar medios de obtener justicia para las víctimas. La Guía no es sino un primer paso de un proceso que se desarrollará conforme al espíritu de la Declaración.

Notas

1/ J.J.M. van Dijk, "Regaining a sense of community and order", informe general de la XII Conferencia de Investigación Criminológica del Consejo de Europa, Estrasburgo, 1985.

2/ J. Morgan, "Children as victims", in Victims of Crime: a New Deal?, M. Maguire y J. Pointing, eds. (Milton Keynes, Open University Press, 1988).

3/ Estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas, funcionamiento de sistemas de justicia penal y estrategias de prevención del delito (A/CONF.121/18 y Corr.1 y A/CONF.144/6).

4/ Society for Traumatic Stress Studies, "Initial report from the Presidential Task Force on Curriculum, Education and Training", San Francisco, 1989.

5/ NOVA, Victim Rights and Services: a Legislative Directory (Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 1985) y Grupo de Trabajo Federal-Provincial del Canadá sobre Justicia para las Víctimas de Delitos, informe de ejecución, Ottawa, 1985.

* Por ejemplo, la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

6/ Ministère de la Justice, France, Guides des droits des victimes (Saint-Amand, Gallimard); y D. Austern, The Crime Victims' Handbook: your Rights and Role in the Criminal Justice System (Nueva York, Viking Press, 1987).

7/ Comité Internacional de la Cruz Roja, "ICRC protection and assistance activities in situations not covered by international humanitarian law", International Review of the Red Cross, No. 262, 1988; Disappearances: a Workbook (Nueva York, Amnesty International USA, 1981); N.S. Rodley, "The international legal consequences of torture, extra-legal execution and disappearance", en New Directions in Human Rights, E.L. Lutz, H. Hannum y K.J. Burke, eds. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press); Laurence Boisson de Chazournes y otros, Practical Guide to the International Procedures Relative to Complaints and Appeals against Acts of Torture, Disappearances and Other Inhuman or Degrading Treatment (SOS-Torture/Organización Mundial contra la Tortura, Ginebra, 1988).

8/ Consejo de Europa, Recomendación relativa a la asistencia prestada a las víctimas de delitos y la prevención de la victimización, 1987 (No. R(87)21).

9/ Schadler, W., "The situation of crime victims in the Federal Republic of Germany", en la publicación del Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, Changing Victim Policy: the United Nations Victim Declaration and Recent Developments in Europe, Publicación HEUNI No. 16 (1989).

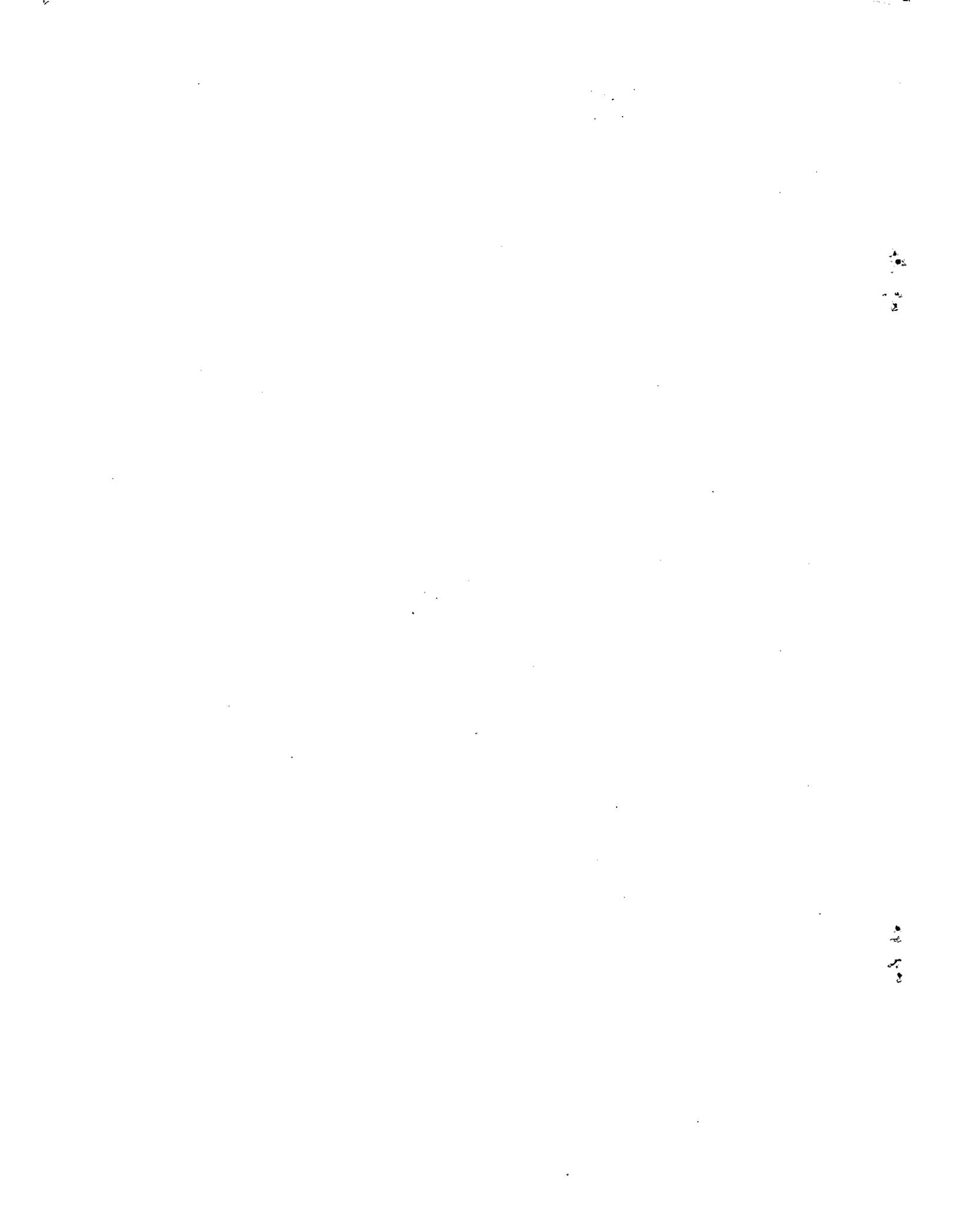
10/ Por ejemplo, I. Clegg, P. Harding y J. Whetton, Comparative study of judicial processes in magistrates' courts in Kenya and Zambia, Centro de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Gales, Swansea, 1989.

11/ M. Joutsen, The role of the Victim of Crime in European Criminal Justice Systems, publicación HEUNI No. 11, 1987.

12/ J. Shapland, J. Willmore y P. Duff, Victims in the Criminal Justice System (Aldershot, Gower, 1985); y T. Newburn, The Use and Enforcement of Compensation Orders in Magistrates' Courts (Home Office Research Study No. 102, Londres, H.M. Stationery Office, 1988).

13/ M. Maguire and C. Corbett, The Effects of Crime and the Work of Victims Support Schemes (Aldershot, Gower, 1987).

14/ Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, op.cit.



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.