

Víctimas de delitos en la UE: la naturaleza y el alcance del apoyo a las víctimas

Resumen



El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza el derecho de todos los ciudadanos de la UE a la tutela judicial efectiva.

La prestación de servicios de apoyo a las víctimas es imprescindible para que se haga justicia y para que las víctimas de delitos puedan reivindicar sus derechos. Se entiende por servicios de apoyo a las víctimas asistencia antes, durante y después del proceso penal, lo cual puede incluir, por ejemplo, apoyo emocional y psicológico así como asesoramiento sobre cuestiones legales, financieras y prácticas, y sobre la posibilidad de una victimización posterior. En su trabajo cotidiano, el personal de los servicios de apoyo a las víctimas en toda la UE, incluidos los voluntarios, desempeña un papel crucial, esforzándose por que el derecho de las víctimas a acceder a la justicia se convierta en una realidad.

De la accesibilidad de estos servicios depende la capacidad de las víctimas de delitos a hacer valer su derecho a un acceso efectivo a la justicia, protegido por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE), relativo al «derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial». El derecho de las víctimas al acceso a la justicia

cuenta con una sólida base jurídica, ya que queda establecido tanto en el derecho primario y derecho derivado de la UE, como en varios instrumentos del Consejo de Europa y de Naciones Unidas, así como en la legislación nacional. Sin embargo, este derecho solo llega a ser una realidad práctica si las víctimas son conscientes de que este apoyo existe y reciben ayuda para hacer debido uso de él. La Directiva sobre las víctimas (Directiva 2012/29/UE) constituye un gran avance para las víctimas de delitos.

Este resumen presenta las conclusiones principales del estudio realizado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) sobre los servicios de apoyo a las víctimas de delitos en toda la UE, el cual considera la cuestión desde la perspectiva de los derechos fundamentales. El presente documento ofrece una síntesis sobre la actual prestación de servicios de apoyo en los 28 Estados miembros de la UE, analizando especialmente como se adapta en la práctica a los objetivos y las metas fijados por la Directiva en materia de asistencia a las víctimas. Se centra particularmente en los artículos de la Directiva relativos a los servicios de apoyo (artículos 8 y 9), aunque también toma en consideración otras disposiciones que tienen un vínculo estrecho con el tema.

Principales resultados y recomendaciones basadas en datos contrastados

Los servicios de apoyo a las víctimas se han desarrollado de manera distinta en los 28 Estados miembros de la UE. A través de los datos recopilados por la FRA, se aprecian las diferencias de ritmo, perspectiva,

contexto y modelos organizativos que intervienen en la evolución de estos servicios en los Estados miembros. El contexto particular en cada Estado ha determinado la naturaleza y el alcance de los servicios

ofrecidos. Esto significa que, para algunos Estados miembros, la implementación de la Directiva sobre las víctimas supondrá un reto. Las investigaciones de la FRA han identificado diversos ámbitos específicos en los que los Estados miembros actualmente no cumplen con los requisitos de la Directiva sobre las víctimas. La obligación impuesta a los Estados de garantizar que todas las víctimas tienen acceso a servicios de apoyo adaptados a sus necesidades ha sido uno de los desafíos más importantes. Por lo tanto, es necesario intensificar los esfuerzos con el fin de asegurarse de que se alcanzan los objetivos establecidos por la Directiva.

El alto nivel de infradeclaración de delitos o incidentes observado por la FRA en estudios anteriores es una señal de que, a día de hoy, las víctimas no ejercen o no pueden ejercer plenamente sus derechos. Los resultados de las cuatro encuestas a gran escala de la FRA – sobre la victimización de minorías, personas LGBT, delitos antisemitas y violencia de género – demuestran que numerosas víctimas no denuncian los delitos a la policía. Aunque estas cuatro encuestas se centran en la situación de determinadas categorías de víctimas (como mujeres víctimas de violencia), sus resultados (por ejemplo, aquellos sobre la infradeclaración) a menudo son igualmente aplicables a las víctimas de delitos en general. Por este motivo, este informe resalta aquellas conclusiones que pueden ser extrapoladas.

A pesar de los retos que quedan por superar, los datos empíricos recopilados por la FRA también ponen de manifiesto numerosos avances positivos y prácticas prometedoras. Es cierto que estas prácticas podrían inspirar más avances positivos en el futuro, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE. Siendo esto así, es necesario recordar que han nacido y se han desarrollado en contextos históricos y culturales muy específicos. Se deben tener presentes estas diferencias a la hora de examinar si es viable exportar los modelos y soluciones de un Estado a otro.

En base a sus conclusiones, la FRA ha formulado opiniones proponiendo medidas concretas que las instituciones de la UE y los Estados miembros pueden emprender para mejorar sus servicios de apoyo a las víctimas.

Los derechos de las víctimas en la legislación nacional y europea

Desde un punto de vista legal, existen disposiciones destinadas a garantizar la protección de los derechos de las víctimas en varios ámbitos y niveles, desde el derecho primario de la UE hasta instrumentos jurídicamente no vinculantes adoptados a nivel nacional. Conjuntamente, constituyen una recopilación

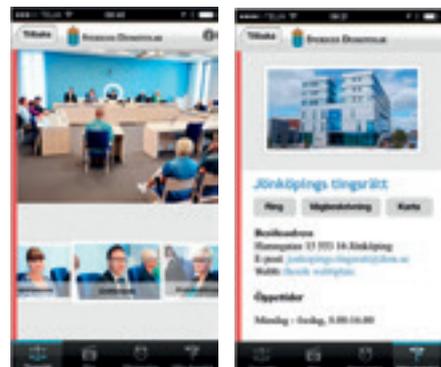
apreciable de medidas, legislativas y de otro tipo, cuyo fin es garantizar el respeto del derecho fundamental de las víctimas a acceder a la justicia. Sin embargo, cada Estado miembro de la UE interpreta de manera distinta el modo de proporcionar a las víctimas acceso a la justicia. Esto se debe, en parte, a las diferencias conceptuales históricas en la forma en la que se entiende el papel de las víctimas en los procedimientos penales. En razón de estas diferencias, existen varios planteamientos y enfoques sobre la cuestión del apoyo a las víctimas.

INSTRUMENTOS ÚTILES PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Ayuda a las víctimas de delitos mediante aplicaciones

Guía sobre los tribunales (*domstolsguiden*), Suecia

Esta aplicación proporciona información sobre la configuración de las salas de audiencias y el papel de diferentes actores en los procedimientos judiciales. La aplicación también dispone de vídeos que muestran el funcionamiento de los procesos judiciales. Incluye un «localizador de tribunales» que contiene información sobre horarios de apertura, direcciones y datos de contacto de los tribunales.



Véase: www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/

Ciudad de la Justicia de Zaragoza, España

Esta aplicación ha sido desarrollada por el Gobierno Regional de Aragón (España) y está destinada al público general y a los profesionales de la justicia. Esta aplicación indica la ubicación de un nuevo complejo de tribunales en la ciudad y el horario de las audiencias. Además, avisa a los usuarios cuando un procedimiento judicial ha concluido.



Esta aplicación está disponible en: <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS); <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticiazaragoza> (Android)

En este contexto, la acción conjunta a nivel de la UE se ha esforzado por establecer normas mínimas comunes para la protección de los derechos de las víctimas. La Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, representó un avance importante, precursor de la Directiva sobre las víctimas. Esta Decisión marco exigía de los Estados miembros de la UE que adaptaran su legislación, antes de 2006, de conformidad con las disposiciones de la Decisión. La mayoría de las partes, incluida la Comisión Europea, ha reconocido que este instrumento no ha sido implementado de manera adecuada. Por este motivo, desde la entrada en vigor de la Directiva sobre las víctimas, se ha prestado especial atención a su implementación efectiva en la práctica¹.

Prácticas prometedoras

Facilitar la aplicación efectiva de los derechos de las víctimas de acuerdo con la legislación de la UE: documento de orientación de la Comisión Europea

La implementación y aplicación efectivas y oportunas de la Directiva sobre las víctimas exige que los Estados miembros tengan una interpretación común de sus disposiciones. Por ello, la Comisión Europea ha preparado un documento de orientación con el fin de ayudar a los Estados miembros de la UE a alcanzar este objetivo.

Véase: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Garantía del derecho de las víctimas a tener acceso a servicios de apoyo y a una tutela judicial efectiva

El acceso efectivo a la justicia por parte de las víctimas depende en gran medida de la disponibilidad de servicios de apoyo específicos dedicados a tal fin. Los estudios de la FRA sobre las experiencias vividas por víctimas de delitos ponen de manifiesto la necesidad de proporcionar una variedad de servicios a través de los cuales pueden ejercer y hacer valer sus derechos. Por ejemplo, los resultados de

la encuesta EU-MIDIS relativos a las experiencias de víctimas de delitos motivados por el odio, así como las conclusiones de la encuesta sobre violencia contra las mujeres en cuanto a tendencias generales observadas en materia de denuncias, demuestran que esfuerzos adicionales son necesarios para animar a las víctimas a denunciar delitos.

Una interpretación más amplia del concepto de «víctima»

El desarrollo histórico del marco jurídico en cada Estado miembro determina en gran medida la conceptualización de la víctima en el marco normativo (jurídico y cultural) y la interpretación del papel de la víctima en el proceso penal. Éstas, a su vez, influyen en la conceptualización de los servicios de apoyo a las víctimas. Los distintos planteamientos de los Estados miembros en cuanto a los derechos de las víctimas reflejan diferentes visiones de la propia noción de «víctima». Estas diferencias persisten, a pesar de que las primeras disposiciones legales de la UE sobre víctimas de delitos fueron adoptadas en 2001.

Puesto que, en varios ámbitos, la Directiva establece normas más estrictas que la Decisión marco del Consejo, esta evolución debe verse reflejada de manera apropiada en la definición de los conceptos aplicables en la legislación nacional, o en su interpretación. Las conclusiones de la FRA indican que podría ser necesario modificar la legislación de algunos Estados miembros de la UE para que sea conforme a lo dispuesto en la Directiva sobre las víctimas. Por ejemplo, varios Estados miembros definen el término «víctima» de manera restrictiva en su legislación, excluyendo, de esta manera, a las víctimas «indirectas» como pueden serlo los familiares. En algunos Estados miembros, la legislación no contiene definición alguna del término.

Asignación de recursos suficientes

La Directiva sobre las víctimas impone nuevas obligaciones y hace obligatorias ciertas disposiciones que tenían un carácter no vinculante en la Decisión marco. El cumplimiento de estas obligaciones exigirá, por parte de los Estados Miembros, mayores inversiones en personal, equipamiento e instalaciones. Esto puede incluir, por ejemplo, asegurarse de que, en los tribunales, las víctimas puedan contar con una sala de espera separada de la de los acusados. Los Estados miembros también deben adquirir la tecnología necesaria para realizar videoconferencias y grabaciones de vídeo, proporcionar formaciones especializadas obligatorias a los profesionales del sector como agentes de policía y personal de los tribunales, y garantizar que la situación de cada víctima es valorada de manera individual con el fin de identificar sus necesidades particulares de protección.

¹ Véanse las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal de 2004 y 2009 (COM(2004) 54 final/2 y COM(2009) 166 final), así como la evaluación de impacto de 2011 que acompaña a la propuesta de Directiva, presentada por la Comisión, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (SEC(2011) 780 final).

Opiniones de la FRA

Para cumplir con los requisitos de la Directiva sobre las víctimas y con sus obligaciones en virtud del artículo 47 de la Carta, los Estados miembros de la UE deben garantizar la máxima efectividad en la prestación de, y en el acceso a, servicios de apoyo. Al aplicar esta Directiva, deben tener en cuenta el artículo 47 y la jurisprudencia aplicable del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a la hora de examinar la situación de los derechos de las víctimas a participar activamente en los procedimientos penales, como, por ejemplo, el derecho de ser oídas y de facilitar elementos de prueba.

Esta Directiva exige que los familiares de las víctimas sean incluidos dentro de la definición de «víctima» (en relación con aquellas víctimas cuya muerte haya sido el resultado directo de un delito penal) de manera que ellos también puedan acceder a los servicios de apoyo según sus necesidades específicas y el grado de daño sufrido a consecuencia de la infracción penal cometida contra la víctima. Por consiguiente, el término «familiares» y otros términos clave como «particularmente vulnerable» deberían interpretarse de manera amplia de tal manera que no se restrinja innecesariamente la lista de potenciales titulares de derechos.

Los Estados miembros de la UE deben asegurarse de que cumplen con sus nuevas obligaciones en virtud de la Directiva sobre las víctimas, según las cuales deben formar a los agentes de policía y al personal de los tribunales, proporcionar asesoramiento personalizado a las víctimas y garantizar salas de espera separadas para las víctimas en las nuevas dependencias judiciales. Los Estados miembros de la UE deberían proporcionar todo los recursos adicionales que sean necesarios para implementar dichas medidas antes del plazo límite de implementación.

Cuestiones relativas al apoyo a las víctimas

La Directiva sobre las víctimas sienta las bases para una interpretación amplia del apoyo a las víctimas, que va más allá de las funciones establecidas en los artículos 8 y 9. Abarca una serie de derechos que el Estado debe garantizar, pero redactados de tal manera que admiten la participación de terceras partes en el sistema de apoyo a las víctimas. En efecto, los derechos a la justicia gratuita, a la derivación a diversos servicios, o a la protección durante un procedimiento judicial para prevenir una posible victimización secundaria, contribuyen a la formación de un sistema completo y operativo de apoyo a las víctimas. No obstante, el sistema no puede ser plenamente operativo sin la participación de diversos agentes no gubernamentales.

El apoyo a las víctimas está basado, en parte, en la garantía legal de los derechos de las víctimas. La asistencia proporcionada a las víctimas, en particular durante los procesos judiciales, depende del papel atribuido a éstas y de su estatuto legal en estos procesos. Cuantos más derechos tiene una víctima para participar como parte integrante del proceso penal, más importante será que los servicios de apoyo la asesoren y animen a desempeñar este papel y velar por sus propios intereses.

Las conclusiones de la FRA revelan igualmente la importancia de los instrumentos jurídicos no vinculantes y las prácticas indicativas. La legislación representa tan solo una parte del mosaico general del apoyo a las víctimas en los Estados miembros de

la UE. Sin una implementación adecuada, no garantiza *per se* los derechos de las víctimas. Existen diversos instrumentos y políticas jurídicamente no vinculantes que complementan con éxito o que, en algunos marcos nacionales, incluso se sustituyen a la legislación.

Garantía de asistencia jurídica disponible

En la mayoría de los Estados miembros de la UE, las víctimas habitualmente disponen de la posibilidad de acceder a la asistencia jurídica. Sin embargo, los resultados de los estudios de la FRA indican que el acceso a esta asistencia a menudo depende, por ejemplo, de una valoración de los medios económicos de la víctima (para determinar aquellos que tienen derecho a recibir asistencia jurídica gratuita por su situación económica) o de su residencia legal. La imposición de estas condiciones puede estar justificada, pero también puede generar difíciles obstáculos burocráticos, lo cual es particularmente problemático cuando la situación exige asistencia legal rápida para proteger los derechos de la víctima. De hecho, ciertas normas de aplicación general recomiendan un uso más limitado de la valoración de los medios económicos. Por ejemplo, los principios y directrices elaborados por las Naciones Unidas en 2012 sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal disponen que los niños deben estar exentos de este requisito en toda circunstancia.

Garantía de sistemas de formación eficaces

El establecimiento de un sistema efectivo para la formación de profesionales, tal y como lo describe el artículo 25 de la Directiva sobre las víctimas, supone un objetivo a largo plazo. Los resultados de los estudios de la FRA muestran que las formaciones ofrecidas en algunos Estados miembros de la UE se centran en grupos específicos de víctimas. Algunos Estados ofrecen formaciones para funcionarios susceptibles de entrar en contacto con víctimas, como agentes de policía o el personal de los tribunales, pero no las hacen obligatorias. Por lo tanto, sería recomendable que los Estados miembros de la UE aumentaran su capacidad de formación y fomentaran la sensibilización de los profesionales del ámbito de la justicia penal en cuanto a las necesidades de cada grupo específico de víctimas. También se aconseja implicar, siempre que sea posible, a ONG especializadas en servicios de apoyo a las víctimas.

Suministro de información, incluida la derivación a servicios de apoyo

El capítulo 2 de la Directiva sobre las víctimas exige que se facilite a las víctimas, de manera oportuna y precisa, toda la información necesaria sobre sus derechos. De esta manera, se les da la capacidad de ejercer sus derechos y de dirigirse a los servicios de apoyo que mejor respondan a sus necesidades. La falta de información no solo supone un obstáculo importante en la capacidad de las víctimas de ejercer sus derechos, sino que es también, según los estudios sobre la satisfacción de las víctimas con los servicios de apoyo, la causa principal del descontento de las víctimas con respecto a los procesos penales, así como un motivo adicional que las disuade de participar activamente en ellos². Por estos motivos, es tan importante adoptar medidas destinadas a la sensibilización de las víctimas como garantizar el acceso a información específica en cada caso individual. Los ejemplos de buenas prácticas mencionados en este informe demuestran que una estrecha cooperación entre las autoridades competentes y las organizaciones de apoyo puede facilitar la derivación de las víctimas a los servicios adecuados.

² Véase, por ejemplo, Sims, L. y Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings No. 136, Londres, Home Office; Wemmers, J. (1999), «Victim notification and public support for the criminal justice system», *International Review of Victimology*, vol. 6, n.º 3.

INSTRUMENTOS ÚTILES PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

El Portal Europeo de e-Justicia: páginas especiales para víctimas de delitos



El Portal Europeo de e-Justicia ha sido diseñado como una ventanilla electrónica única en el ámbito de la justicia, con el objetivo de facilitar la vida de los ciudadanos de la UE y mejorar el acceso a la justicia en la UE, proporcionando información sobre sistemas judiciales en sus 24 idiomas oficiales.

Véase: https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-es.do?init=true

Lucha contra la infradeclaración por parte de las víctimas

Los estudios de la FRA – incluidas cuatro encuestas a gran escala relativas a victimización de minorías, personas LGBT, delitos antisemitas y violencia de género – han demostrado que muchas víctimas no denuncian a la policía los delitos que sufren. Estos resultados vienen respaldados por las Conclusiones del Consejo, de 6 de diciembre de 2013, sobre la lucha contra los delitos motivados por el odio, y las Conclusiones del Consejo, de 5 de junio de 2014, sobre la prevención y lucha contra todas las formas de violencia contra mujeres y niñas. Sin embargo, las víctimas tienen la posibilidad de recurrir a otras personas u organizaciones. Los resultados de la encuesta de la FRA sobre la violencia contra las mujeres indican que las víctimas de violencia doméstica son más susceptibles de ponerse en contacto con médicos e instituciones sanitarias antes que con cualquier otra organización profesional u ONG. Por lo tanto, estos profesionales podrían desempeñar un papel fundamental, a la hora de identificar y proporcionar apoyo inicial a las víctimas. Sin embargo, los datos empíricos sugieren que los médicos y el resto del personal clínico a menudo carecen de la formación necesaria para afrontar de manera eficaz los casos de violencia doméstica. Por

ese motivo, toda iniciativa destinada a proporcionar formación e información a los profesionales sanitarios podría incluirse entre las prácticas prometedoras, especialmente si se considera que 87 % de las 42.000 mujeres consultadas en la encuesta de la FRA sobre violencia contra las mujeres declararon que agradecerían preguntas adicionales por parte de los médicos, si éstos observan señales de abusos.

Opiniones de la FRA

En virtud del artículo 13 de la Directiva sobre las víctimas, es necesario garantizar asistencia jurídica a las víctimas que sean parte en un proceso penal, de la misma manera que se proporciona asistencia a los acusados. Es recomendable identificar y eliminar barreras burocráticas, como procedimientos largos y valoraciones de los medios económicos. Se han observado casos en los que las valoraciones de los medios económicos incumplían las directrices de las Naciones Unidas.

Deberían emprenderse reformas legislativas con el objetivo de mejorar la integración de las víctimas en el sistema de justicia penal. Las víctimas deberían poder participar de manera más significativa en el proceso penal, tal y como lo dispone el capítulo 3 de la Directiva sobre las víctimas. Los profesionales de la justicia penal pueden desempeñar un papel importante en este respecto, guiando a las víctimas durante el transcurso del proceso, y ayudándolas a comprender la legislación y a entender todas sus implicaciones prácticas. La formación de los profesionales de la justicia penal resulta de gran ayuda en este proceso.

Los Estados miembros de la UE deberían adoptar medidas destinadas a garantizar que las víctimas, durante la totalidad del proceso, tienen acceso a la información general necesaria en cuanto a sus derechos y a los servicios de apoyo disponibles, así como a información específica pertinente para el caso. En particular, los Estados miembros de la UE deberían reflexionar sobre la posibilidad de establecer un sistema de derivación efectivo que oriente a las víctimas cuando recurren al sistema de servicios de apoyo.

Para animar a las víctimas a denunciar los delitos y facilitar la presentación de declaraciones, los Estados miembros de la UE deberían asegurarse de que todas las autoridades y servicios públicos que entren en contacto con las víctimas, incluidos los profesionales del sector sanitario, les proporcionan información sobre los servicios de apoyo existentes y sobre sus derechos. Los Estados también deberían garantizar que el personal de este sector recibe la formación necesaria para tratar a las víctimas de manera informada y empática.

INSTRUMENTOS ÚTILES PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Denuncias por teléfono móvil: aplicaciones útiles para las víctimas de delitos

Guardia civil (GDT), España

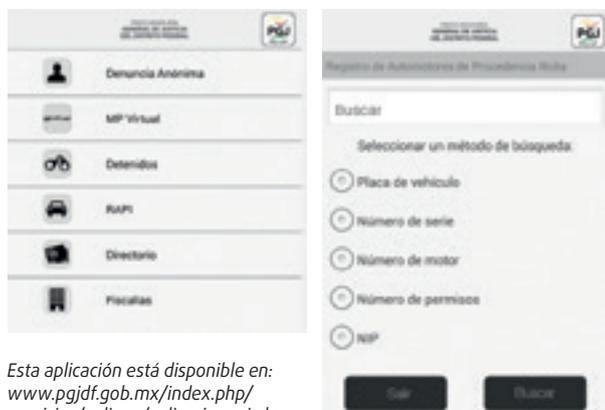
Esta aplicación desarrollada por la unidad de la Guardia Civil sobre ciberdelincuencia ofrece dos servicios diferentes: uno de ellos informa a sus usuarios sobre fraudes y delitos que se están cometiendo a través de internet y el otro permite a los ciudadanos denunciar potenciales actos delictivos de forma anónima. Esta aplicación también indica la ubicación del cuartel de la Guardia Civil más cercano.



Esta aplicación está disponible en: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android); <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (México)

Esta aplicación permite declarar de manera anónima delitos, así como la pérdida de documentos de identidad nacional o pasaportes. Asimismo, proporciona información útil sobre cuestiones relacionadas con la justicia penal, como los detalles de contacto de las oficinas de los fiscales.



Esta aplicación está disponible en: www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcdmx; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android); <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS); <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

Servicios de apoyo a las víctimas en los Estados miembros de la UE

Los artículos 8 y 9 de la Directiva sobre las víctimas presentan algunos principios concretos para la regulación de la prestación de apoyo a las víctimas. Estos principios pueden ser considerados como modelos o, al menos, como puntos de referencia, a la hora de establecer servicios de apoyo a las víctimas o evaluar los servicios disponibles en un determinado Estado miembro de la UE³. Hasta la fecha, siguen existiendo importantes diferencias en el alcance y la capacidad de los servicios de apoyo a las víctimas de los diferentes Estados miembros.

Los Estados miembros disponen de más de un modelo organizativo a través del cual establecer o desarrollar un sistema de organizaciones de apoyo a las víctimas, tal y como deja claro el artículo 8 de la Directiva sobre las víctimas. Los servicios de asistencia a las víctimas pueden ser establecidos como organizaciones públicas o como organizaciones no gubernamentales (ONG). Su base puede ser de carácter profesional o voluntario y pueden ofrecer servicios especializados complementarios además de, o como parte integral de los servicios de apoyo generales. Los modelos adoptados por los Estados miembros varían según los agentes nacionales responsables de supervisar los servicios de apoyo, su modo de financiación, su distribución geográfica y la medida en la cual dependen del trabajo de voluntarios en vez de personal permanente.

La decisión de un Gobierno de establecer una organización pública o de promover iniciativas privadas que ayudan a mejorar la capacidad de la sociedad civil no es solo una cuestión organizativa o técnica. También está relacionada con asuntos políticos como la cuestión de cuán útil es para una comunidad disponer de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que intenta mediar la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público. Al fin y al cabo, esta cuestión está ligada a un determinado entendimiento básico sobre la manera de organizar una sociedad democrática. La pregunta es si la esfera pública debe o no quedar, en parte, en manos de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales están sujetas al apoyo y supervisión del

Gobierno, que no gestionadas por él. Otras consideraciones similares también se aplican en la cuestión de la participación de voluntarios en organizaciones de apoyo a las víctimas.

Independientemente del modelo que adopten, los Gobiernos deben garantizar ciertas funciones, entre las cuales se encuentran: la coordinación de los servicios existentes, la creación de incentivos para el desarrollo de los servicios que puedan faltar, la determinación de normas para la prestación de servicios de apoyo y decisiones relativas a la financiación de estos servicios.

Toda asociación de un servicio de apoyo a las víctimas con una determinada organización debe realizarse de forma transparente y debe perseguir un objetivo viable. Por este motivo, dejar que los servicios sociales dependientes de los tribunales desempeñen igualmente las funciones de apoyo a las víctimas no parece ser la solución más adecuada. Aunque se establezcan subdivisiones organizativas estrictamente separadas, el personal no quedaría libre de la sospecha de que podría estar dando prioridad al interés general de la organización. Esto podría potencialmente menoscabar la confianza que depositan tanto las víctimas como los acusados en la voluntad de los miembros del personal de dar prioridad a sus intereses cuando esto sea necesario. Consideraciones similares dan razón al argumento según el cual es importante separar los servicios de apoyo a las víctimas y los servicios de mediación entre la víctima y el infractor.

A pesar de las diferencias, los resultados de los estudios de la FRA han revelado algunos temas comunes. La mayoría de Estados miembros de la UE distribuye la responsabilidad de los servicios de apoyo entre diversos ministerios. La mayoría también confía en la cooperación entre entidades públicas y privadas para proporcionar servicios generales de apoyo a las víctimas. El modelo más común de distribución geográfica de los servicios generales está basado en una fuerte regionalización, independientemente del tamaño del Estado miembro o del carácter público o privado del principal proveedor de servicios. Los voluntarios superan en número al personal permanente en la mayoría de Estados miembros, mientras que sus funciones y formación varían dependiendo no solo del carácter del proveedor de servicios, sino también del desarrollo histórico del voluntariado en el país en cuestión.

Aunque algunos Estados miembros desearían tener en cuenta las experiencias de otros Estados miembros para crear, ampliar o reforzar un sistema de apoyo a las víctimas, se necesita una evaluación rigurosa de la viabilidad de transferir los modelos y soluciones de un Estado miembro a otro. Se deben tener en cuenta diferentes aspectos, como las

³ El TJUE es la única institución con competencia para interpretar la legislación de la UE y, por consiguiente, decidir si el artículo 8 de la Directiva sobre las víctimas impone una obligación de resultado o de medios. En este último caso, el artículo exige de los Gobiernos que adopten, con la debida diligencia, todas las medidas razonables disponibles en cada situación en aras de establecer de manera progresiva y oportuna un sistema completo de servicios de asistencia a las víctimas.

diferencias culturales relacionadas con las costumbres en cuanto a las iniciativas privadas o al grado de implicación en cuestiones de interés común, así como la predisposición de los ciudadanos a trabajar como voluntarios.

Lo que podemos aprender de la diversidad organizativa que prevalece es que no hay respuestas definitivas en cuanto a qué solución es preferible. Existen argumentos sólidos para respaldar diversas opciones.

Principales modelos de apoyo a las víctimas

Se pueden distinguir tres modelos principales de servicios generales de apoyo a las víctimas en los Estados miembros de la UE. Se diferencian según su afiliación al gobierno (carácter gubernamental o no) y según las fuentes de financiación del principal proveedor de servicios. La siguiente tabla presenta el modelo que prevalece en cada Estado miembro.

	1. Al menos un servicio nacional general: el principal proveedor/estructura está gestionado/a y financiado/a por el Estado	2. Al menos un servicio nacional general: el principal proveedor/estructura no es gubernamental, pero depende en gran medida de financiación pública	3. Al menos un servicio nacional general: el principal proveedor/estructura no es gubernamental y no depende en gran medida de financiación pública
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Nota: La tabla presenta aquellos Estados miembros de la UE que disponen de al menos un servicio nacional general de apoyo a las víctimas. La investigación ha concluido que no hay servicios generales de apoyo a las víctimas (destinados a todas las víctimas en vez de centrarse en categorías específicas) en Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania y Rumanía. Las celdas en naranja indican que no existen servicios generales de apoyo a las víctimas.

Fuente: FRA, 2014; véase también: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

El papel fundamental de las ONG y la defensa de las víctimas de delitos

Los servicios de apoyo privados han sabido defender de manera eficaz los intereses de víctimas de delitos en debates de ámbito público y legislativo en varios Estados miembros de la UE. Algunas organizaciones de apoyo desempeñan importantes funciones de activismo público, incluso ante los gobiernos. Estas ONG pueden ser auténticos portavoces y expresar adecuadamente las preocupaciones de las víctimas porque les ofrecen su apoyo a diario. Numerosos miembros de este personal incluso trabajan como voluntarios. En algunos Estados miembros, existen asociaciones privadas que son independientes del gobierno, tanto en su organización como en su financiación, y que proporcionan servicios básicos de apoyo a las víctimas. También se han esforzado persistentemente por defender los intereses de las víctimas en el ámbito público. Esto parece indicar que la existencia de ONG fuertes y con cierto grado de independencia con respecto al gobierno, reviste una importancia notable para la promoción de los derechos de las víctimas.

Garantía de acceso a servicios de apoyo generales para todas las víctimas

La mayoría de los Estados miembros proporcionan algún tipo de servicio básico de apoyo a las víctimas y todos los Estados miembros prestan servicios de apoyo por lo menos a determinados grupos de víctimas. Sin embargo, ocho Estados miembros aún no han establecido servicios generales de apoyo a las víctimas, como lo exige el artículo 8 de la Directiva. Por añadidura, el artículo 8, apartado 5, dispone que la prestación de servicios no debe depender de que la víctima presente una denuncia formal. La financiación de los servicios de apoyo se debe realizar de manera objetiva y transparente para garantizar el acceso de todas las personas a estos servicios.

Prestación de servicios completos y confidenciales

Si se desea garantizar su eficacia, los servicios de apoyo deben ser diseñados con el objetivo claro de establecer una relación de confianza y seguridad con las víctimas. Esto se puede conseguir, por ejemplo, evitando que las víctimas sean constantemente remitidas a diversas organizaciones o varios individuos (aunque en algunos casos es necesaria la derivación a un especialista). También es importante que los servicios de apoyo tengan por única

función el asistir a las víctimas. Si, como ocurre en algunos Estados miembros, estos servicios combinan el apoyo a las víctimas con otras funciones como, por ejemplo, la mediación o la prestación de servicios sociales dependientes de los tribunales, no inspiran la misma confianza y pueden surgir dudas en cuanto a su voluntad y capacidad de cumplir con su objetivo de proporcionar apoyo. Los resultados de los estudios de la FRA indican igualmente que, en varios Estados miembros de la UE, el marco normativo no garantiza a las víctimas el derecho a recibir apoyo y asesoramiento durante los procesos judiciales.

INSTRUMENTOS ÚTILES PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

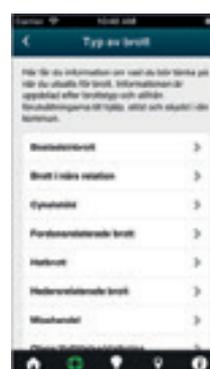
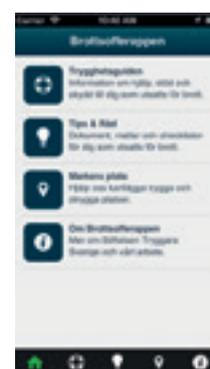
Ayuda a las víctimas de delitos mediante aplicaciones

Esta aplicación sueca (*Brottsofferappen*) proporciona información a las víctimas de delitos. Una vez que el usuario ha indicado su ubicación y el tipo de delito, la aplicación localiza la comisaría y los servicios de apoyo más cercanos. También presenta una lista con los pasos necesarios para declarar un delito y solicitar reparación por daños.

La aplicación ha sido diseñada para proporcionar únicamente información pertinente y focalizada. En otras palabras, la información que presenta es específica para el delito y el lugar indicados por el usuario. Para su elaboración, se recopiló información de todas las autoridades y organizaciones pertinentes. Si se desean datos actualizados, sería necesario solicitarlos. El desarrollo de la aplicación costó aproximadamente 10 000 EUR, gasto que incluye los aspectos técnicos y la recopilación de datos.

La creación de la aplicación en sí duró cuatro semanas. En el futuro, se añadirán nuevas funciones como listas de verificación y «avisos» mediante los cuales se podrá enviar la ubicación del usuario a personas previamente seleccionadas. Al desarrollar esta aplicación, la organización se basó principalmente en la amplia experiencia práctica institucional de las personas que trabajan con temas relacionados con las víctimas de delitos.

Fuente: <http://brottsofferappen.org/>



Participación de voluntarios

Los estudios de la FRA ponen de manifiesto que la prestación de servicios de apoyo depende cada vez más del trabajo de voluntarios, en parte por motivos económicos, pero también en razón del aumento de la actividad voluntaria en varios Estados miembros de la UE en los que era menos frecuente. Los resultados de la FRA resaltan la necesidad de establecer un equilibrio entre el número de voluntarios y de personal profesional en las organizaciones dedicadas al apoyo a las víctimas. Sin embargo, por lo general, los datos de la FRA indican que los sistemas de servicios de apoyo de la gran mayoría de los Estados miembros dependen en cierta medida del trabajo de los voluntarios. La prestación de servicios generales de apoyo a las víctimas es mayor en aquellos países en los que existe una larga tradición de voluntariado.

El papel de las organizaciones centrales a escala de la UE

A escala de la UE, un número considerable de organizaciones abogan por los derechos de las víctimas de delitos en general o por grupos específicos de víctimas como las mujeres que han sufrido violencia de género. Este tipo de organizaciones contribuye de manera significativa a los esfuerzos por convertir los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE en una realidad. Cabe destacar en particular que la diversidad de las organizaciones a escala de la UE refleja los diferentes planteamientos en torno a los derechos de las víctimas y a la organización de los servicios de asistencia a las víctimas tanto entre los Estados miembros como dentro de los mismos.

Opiniones de la FRA

Se insta a aquellos Estados miembros que aún no hayan establecido servicios generales de apoyo a emprender urgentemente medidas para cumplir con la Directiva sobre las víctimas (artículo 8). Todas las víctimas de delitos deben tener acceso a los servicios de asistencia de manera gratuita e independientemente de si han declarado o no el delito a la policía.

Los Estados miembros de la UE deberían garantizar una coordinación adecuada de los servicios de apoyo a las víctimas y un sistema de derivación eficaz, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, y el artículo 8, apartado 2, de la Directiva sobre las víctimas, en particular para aquellos grupos de víctimas cuyas necesidades de protección sean específicas y entren dentro del ámbito de competencia de diferentes ministerios u organizaciones de apoyo.

El apoyo a las víctimas debe ser organizado de tal manera que se fomente, en la medida de lo posible, una relación de confianza. El sistema de apoyo debería evitar que la víctima sea constantemente remitida de un proveedor a otro, salvo en casos en los que la derivación es estrictamente necesaria. A este respecto, es importante que la persona encargada de asistir a la víctima antes y después de la fase de instrucción también la pueda acompañar durante los procesos judiciales, tal y como lo dispone el artículo 20, apartado c), de la Directiva sobre las víctimas.

Los servicios de apoyo deben ocupar una posición que les permita actuar de manera estrictamente confidencial y dar prioridad a los intereses de la víctima. También es importante que quede claro que éstas son las funciones que ejercen los servicios de apoyo. Para garantizar esta orientación, las organizaciones de apoyo a las víctimas no deberían ejercer también funciones de mediación ni proporcionar servicios sociales dependientes de los tribunales.

La FRA reconoce la importancia de animar a los ciudadanos a participar en labores públicas y recomienda a los Estados miembros de la UE que fomenten el voluntariado a escala nacional, especialmente en aquellos Estados miembros en los que el trabajo voluntario es un concepto relativamente nuevo. Es importante tener en cuenta la proporción de voluntarios en comparación con el personal profesional. En particular, las organizaciones que dependen de voluntarios deberían asegurarse de que el personal profesional ofrece un asesoramiento efectivo a los voluntarios y supervisa la calidad de su trabajo. La labor desempeñada por los profesionales o los voluntarios de las organizaciones de apoyo a las víctimas debe respetar ciertas normas de calidad y un nivel de profesionalidad que refleje la experiencia laboral y la pericia del proveedor de apoyo o asesoramiento.

La UE debe seguir cooperando con, y proporcionando asistencia a las organizaciones de apoyo a las víctimas que actúan a escala europea, extrayendo de su pericia y sus capacidades las mejores prácticas y conocimientos de manera a compartirlos entre todos los Estados miembros. Esta pericia incluye la prestación de más asistencia en respuesta a la necesidad creciente de facilitar apoyo a víctimas de forma transfronteriza. Los servicios generales a nivel de los Estados miembros y de la UE deberían cooperar más con los servicios especializados, especialmente con las organizaciones que apoyan a las mujeres víctimas de violencia, con el fin de sacar provecho de la riqueza de su experiencia acumulada.

Apoyo a grupos específicos de víctimas

La Directiva sobre las víctimas exige de los Estados miembros que tengan en cuenta las necesidades de grupos específicos de víctimas. En primer lugar, estas necesidades específicas deben ser identificadas mediante un análisis individual. En segundo lugar, es necesario responder a estas necesidades mediante la creación de organizaciones específicas de apoyo, o de servicios especializados dentro de las mismas organizaciones generales de apoyo, con el objetivo de proporcionar asistencia focalizada a determinados grupos de víctimas.

La FRA ha llevado a cabo investigaciones enfocadas sobre formas específicas de asistencia a las víctimas (como el apoyo a las víctimas de violencia doméstica, de trata de seres humanos o de delitos motivados por el odio), apoyándose en amplios estudios de la Agencia relativos a diferentes grupos vulnerables de víctimas. Los resultados muestran que las víctimas de cada uno de estos grupos pueden verse confrontadas con problemas específicos a la hora de acceder a la justicia. Estos resultados están corroborados por estudios adicionales realizados en paralelos por la Agencia que abordan una amplia variedad de cuestiones relacionadas con las víctimas de delitos, entre los cuales se incluyen estudios sobre categorías específicas de víctimas como los migrantes, víctimas de violencia motivada por el odio o de violencia contra mujeres y niños.

INSTRUMENTOS ÚTILES PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Apoyo a las mujeres contra la violencia

Esta aplicación se llama Clique180 y orienta a las mujeres en cuanto a la manera de actuar ante un caso de violencia. Fue lanzada durante la Copa del Mundo de 2014 en Brasil. Proporciona datos geográficos sobre zonas seguras e inseguras, generados por los mismos usuarios, y contiene explicaciones sobre lo que es la violencia de género. La interfaz es muy fácil de usar y contiene enlaces a las páginas de varios servicios de apoyo así como a la legislación federal de Brasil en cuanto a violencia de género. Esta aplicación también incluye un botón para llamar directamente a la línea de servicios de apoyo.

Disponible en: <http://clique180.org.br/download>



Los resultados de los estudios de la FRA demuestran que las víctimas sufren graves problemas: son especialmente vulnerables ante los riesgos de victimización secundaria o reiterada, intimidación y posibles represalias, tienen miedo a enfrentar prejuicios por parte de la policía o del personal de los servicios de apoyo y, como consecuencia de esto, suelen ser reticentes a declarar los delitos en cuestión.

Los resultados de este proyecto indican que existen servicios especializados, por lo menos para algunos grupos específicos de víctimas en todos los Estados miembros. Cabe destacar algunas prácticas promotoras en este sentido. Sin embargo, la naturaleza y el alcance del apoyo especializado ofrecido varía en gran medida entre los Estados miembros (así como en función del grupo en cuestión). Todavía es necesario mejorar la prestación de estos servicios.

Legislación de la UE: Medida E del Plan de trabajo de Budapest

La medida E del Plan de trabajo de Budapest tiene como objetivo responder a las necesidades específicas de ciertos grupos de víctimas. El Consejo recuerda que algunas víctimas tienen necesidades específicas en razón del tipo o de las circunstancias del delito que sufrieron, a la vista de las repercusiones sociales, físicas y psicológicas de estos delitos. El Plan de trabajo menciona, entre otros grupos, a las víctimas de la trata de seres humanos y a los niños víctimas de explotación sexual.

Véase: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=ES)

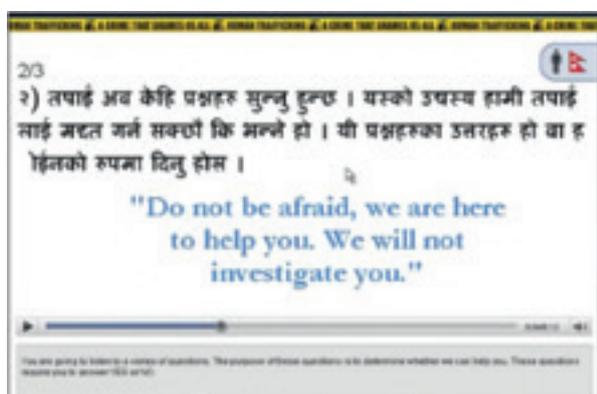
Garantía de evaluación individual para cada víctima a fin de determinar sus necesidades específicas de protección

Según el artículo 22 de la Directiva, los Estados miembros de la UE deben velar por que cada víctima reciba una evaluación individual para identificar posibles necesidades específicas de protección. Estas necesidades especiales de protección pueden estar relacionadas con delitos particularmente graves, que han expuesto a la víctima a daños considerables, con víctimas afectadas por un delito motivado por prejuicios o por razones de discriminación y con víctimas especialmente vulnerables a consecuencia de su relación con el infractor o su dependencia hacia éste. Los resultados de los estudios de la FRA indican que la policía remite frecuentemente a las víctimas hacia los servicios generales de apoyo, los cuales posteriormente evalúan si la víctima precisa de asistencia especial.

INSTRUMENTOS ÚTILES PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Envío de mensajes de apoyo a la vida a víctimas de trata de seres humanos

La *Victim Translation Assistance Tool* (Herramienta de asistencia a la traducción para las víctimas) utiliza mensajes de voz para permitir a la policía y a los proveedores de servicios de apoyo proporcionar asistencia básica a las víctimas de la trata de seres humanos, ya que los profesionales de estos ámbitos suelen ser los primeros en entrar en contacto con aquellas víctimas que no hablan el idioma del país en el que se encuentran.



Se han grabado y traducido a 40 idiomas un total de 35 preguntas y mensajes básicos, entre ellas preguntas especiales para niños.

La herramienta fue desarrollada por UN.GIFT/ONUDD, el Servicio nacional de inteligencia criminal de Austria y la ONG austriaca LEFOE-IBF. Su creación se benefició de la experiencia de supervivientes de trata de seres humanos, los cuales contribuyeron a elaborar los mensajes con la ayuda de expertos sobre la trata que concentran sus esfuerzos en las necesidades de las víctimas.

Se puede descargar en: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

Reconocimiento del importante papel desempeñado por los servicios de apoyo a las víctimas con necesidades específicas en los Estados miembros de la UE

Según la Directiva sobre las víctimas, los servicios, ya estén integrados dentro de una estructura general mayor o sean independientes, deben adoptar un enfoque que tenga en cuenta las necesidades específicas de las víctimas, la gravedad del daño sufrido a consecuencia de un delito, así como la relación entre víctima, infractor y su entorno social más amplio. Esto incluiría, por ejemplo, atender a las

necesidades específicas de los niños. Los servicios de apoyo individuales especializados en víctimas con necesidades específicas podrían estar especialmente capacitados para abogar por los derechos de ciertos grupos. Las víctimas de delitos motivados por el odio, por ejemplo, podrían sentirse más cómodas, si pueden sincerarse y beneficiarse de la pericia de organizaciones más pequeñas y muy especializadas que se esfuerzan por promover sus derechos.

Opiniones de la FRA

Los Estados miembros deben garantizar que el primer punto de contacto de las víctimas, en general agentes de policía u organizaciones de apoyo a las víctimas, lleva a cabo una evaluación individual desde un principio. Si fuere necesario, se deberá remitir a las víctimas lo antes posible a servicios especializados de apoyo que les puedan ofrecer la ayuda y el apoyo que necesitan. En virtud del artículo 22, apartado 4 de la Directiva sobre las víctimas, se da por supuesto que las víctimas menores de edad tienen necesidades especiales de protección. Por lo tanto, los Estados miembros deben asegurar que son tratadas de una manera adaptada a su edad, madurez, nivel de comprensión y a cualquier dificultad de comunicación que puedan presentar.

Los servicios especializados pueden ser establecidos por separado, de manera paralela a los servicios de apoyo generales, o bien pueden ser integrados dentro de una organización de carácter general. Esto, sin embargo, no exime a los Estados miembros de la UE de su deber de garantizar la existencia de servicios de apoyo que proporcionen apoyo focalizado para las víctimas con necesidades específicas, lo cual incluye servicios de apoyo post-traumático y de asesoramiento. Se entiende por víctima con necesidades específicas, por ejemplo, menores de edad, víctimas de violencia sexual u otros tipos de violencia de género, personas discapacitadas, migrantes ilegales y víctimas de violencia a manos de personas cercanas. De conformidad con la Directiva sobre las víctimas, estos servicios deben, como mínimo, establecer y proporcionar un alojamiento temporal seguro para las víctimas que se encuentran en riesgo inminente de victimización reiterada, intimidación o represalias.

Por añadidura, al implementar la Directiva sobre las víctimas, los Estados miembros de la UE deben prestar especial atención a las necesidades de protección de las víctimas de delitos por motivos de discriminación.

Normas e indicadores de rendimiento

La Directiva sobre las víctimas no contiene referencia explícita alguna en cuanto a calidad y rendimiento. Sin embargo, para garantizar una asistencia efectiva y eficaz a las víctimas, deben existir normas de calidad que rijan los servicios de apoyo, tanto en su organización y composición, en cada mejora posterior y en su labor cotidiana. Una parte integrante de las normas de calidad son los indicadores. Empleando la metodología bien establecida de agrupar indicadores en categorías según si se aplican a la estructura, los procesos o los resultados, se puede apreciar la gran variedad de acciones que se deben emprender: desde la aceptación y el propósito, pasando por los esfuerzos, hasta los resultados prácticos. A su vez, esto hace más fácil cuantificar y apreciar el progreso y permite comparar sistemas, lo cual es necesario para determinar de manera precisa qué prácticas funcionan realmente.

El informe completo sugiere una serie de indicadores dentro de este marco metodológico, basándose en normas existentes para la prestación de servicios de apoyo a las víctimas. La elaboración de una versión más avanzada y detallada de estos indicadores, que cuenten con la aprobación de partes y expertos interesados, como organizaciones de apoyo a las víctimas, constituiría una primera medida útil para una evaluación y un seguimiento sistemáticos de las prácticas. Los indicadores deberían ir acompañados de criterios de referencia claros sobre el nivel de «cumplimiento» exigido. También se debería diseñar un sistema de recopilación de datos para ingresar información en los indicadores. En este sentido, cabe recordar que el artículo 28 de la Directiva sobre las víctimas exige de los Estados miembros que comuniquen los datos que muestren de qué modo han accedido las víctimas al ejercicio de los derechos establecidos en la Directiva, a más tardar en noviembre de 2017 y, a continuación, cada tres años.

Establecimiento de normas de control de calidad que respeten la independencia de la sociedad civil

El considerando 63 de la Directiva sobre las víctimas dispone que, con el fin de «fomentar y facilitar las denuncias, y ofrecer a las víctimas la posibilidad de romper el círculo de la victimización secundaria, es esencial que las víctimas dispongan de servicios de apoyo fiables y que las autoridades competentes estén preparadas para responder a las denuncias de las víctimas de forma respetuosa, considerada, no discriminatoria y profesional». Para determinar si los servicios de un determinado Estado miembro respetan estos criterios, es necesario crear mecanismos de control de calidad claros y coherentes, incluidos mecanismos que funcionan de manera transfronteriza.

Establecer criterios de referencia para normas de calidad

Las normas de calidad para los servicios de apoyo a las víctimas se verían mejoradas por la disponibilidad de indicadores y referentes claros. Los estudios de la FRA han abarcado indicadores clave de rendimiento, que han sido adoptados formalmente y que sirven para evaluar la calidad de los servicios generales de apoyo a las víctimas proporcionados en los Estados miembros de la UE. Dichos indicadores, si se miden a lo largo del tiempo, contribuirán a evaluar la implementación y el efecto de la Directiva sobre la situación de las víctimas y el respeto de sus derechos en la práctica.

Opiniones de la FRA

La FRA destaca que recae en los Estados miembros la responsabilidad de desarrollar una amplia red de servicios de apoyo a las víctimas y de supervisar su rendimiento con el fin de garantizar que cumplen con normas previamente establecidas, a la vez que respetan la independencia de la sociedad civil.

Los análisis de la FRA mencionan buenos ejemplos de criterios y/o condiciones de adhesión desarrollados por organizaciones generales activas a escala de la UE en los ámbitos del establecimiento y la gestión de redes, la coordinación y la promoción de apoyo general a las víctimas o de apoyo a grupos específicos de víctimas. Entre estos criterios se encuentran, por ejemplo, la separación entre servicios de apoyo a las víctimas y servicios sociales dependientes de los tribunales, la independencia con respecto a actividades políticas, la confidencialidad de los usuarios de los servicios (esto es, las víctimas) y la transparencia en cuanto a las fuentes de financiación. Estas normas deberían constituir un punto de partida en el desarrollo de posibles criterios adicionales a escala nacional, regional o de la UE, según proceda

También se puede tomar el sistema de evaluación por homólogos utilizado de manera sistemática por las instituciones nacionales de derechos humanos (un sistema de auto-acreditación regido por los denominados Principios de París) como fuente de inspiración para el desarrollo de un sistema de control de la calidad de los servicios de apoyo a las víctimas.

Con este objetivo, y teniendo en cuenta estos ejemplos, los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de establecer un sistema de acreditación para los servicios de apoyo a las víctimas.

La FRA hace hincapié en la importancia de disponer de unas normas de organización y rendimiento bien definidas y generalmente aceptadas en materia de prestación de apoyo a las víctimas. Los datos obtenidos por la FRA indican que, en más de la mitad de los Estados miembros, los servicios de apoyo generales no han adoptado este tipo de normas.

El artículo 28 de la Directiva sobre las víctimas dispone que los Estados miembros deben comunicar a la Comisión Europea a más tardar en noviembre de 2017 (dos años después de que se cumpla el plazo de implementación) y, a continuación, cada tres años, los datos que muestren de qué modo han accedido las víctimas al ejercicio de los derechos establecidos en esta Directiva. Los datos presentados deben tener en cuenta los indicadores relativos al apoyo a las víctimas y a los derechos de las víctimas, incluidos los indicadores de rendimiento relacionados con la calidad del servicio prestado por las organizaciones generales de apoyo a las víctimas. También es importante que los indicadores sobre la calidad de la prestación de servicios estén basados en datos aportados directamente por las víctimas que recurren a estos servicios.

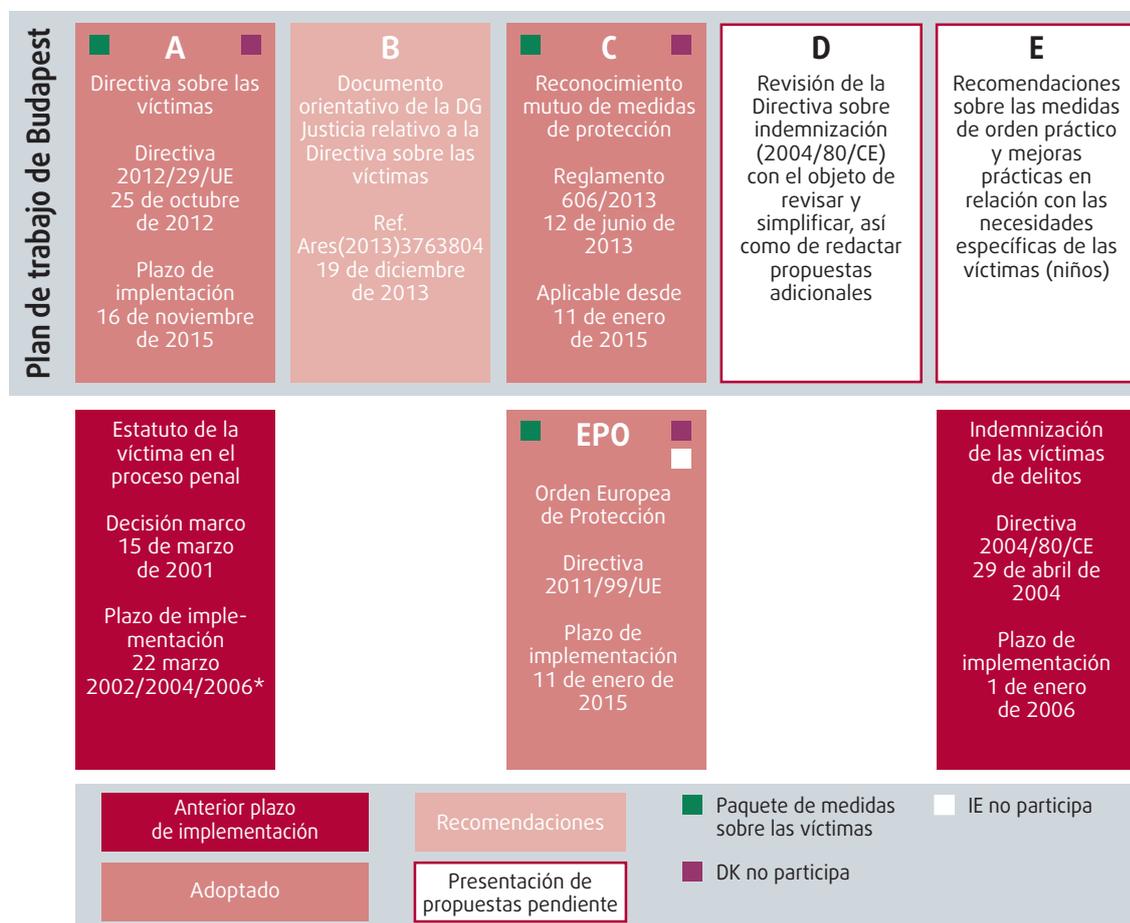
Las organizaciones de apoyo a las víctimas y/o los gobiernos, según proceda en cada Estado miembro de la UE, deberán plantearse la posibilidad de desarrollar indicadores compartidos sobre el apoyo a las víctimas y, de manera más generalizada, sobre los derechos de las víctimas. Los datos ingresados en estos indicadores podrían, en parte, proceder de la recopilación de datos exigida por el artículo 28 de la Directiva sobre las víctimas.



La Directiva sobre las víctimas

En lo que respecta a los derechos de las víctimas en la UE, la Directiva sobre las víctimas constituye el avance legislativo más importante hasta la fecha. Es el pilar principal del paquete de medidas sobre las víctimas, esto es, un conjunto de propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea y cuyo objeto es reforzar y mejorar las medidas en materia de derechos de las víctimas tanto a nivel nacional como de la UE. Estas medidas constituyen una respuesta a la petición del Consejo Europeo, la cual invocaba la necesidad de una política integrada y coordinada con respecto a las víctimas, de acuerdo con el Programa de Estocolmo y con el Plan de trabajo de Budapest, cuyo objetivo principal es el refuerzo de los derechos y la protección de las víctimas. Los Estados miembros de la UE deben implementar la Directiva sobre las víctimas a través de su legislación nacional antes del 16 de noviembre de 2015. Dinamarca no participa en estas medidas, por lo que, una vez vencido el plazo de implementación, en este país seguirá vigente la Decisión marco.

Ilustración: Instrumentos de la UE relativos a las víctimas de delitos, en particular a los servicios de apoyo



Nota: Las etiquetas A-E hacen referencia a las empleadas en el Plan de trabajo.

* Aplicable también a DK una vez cumplido el plazo de implementación de la Directiva sobre víctimas.

Fuente: FRA, 2014

La Directiva sobre las víctimas establece diversos objetivos para garantizar la disponibilidad de servicios de apoyo a las víctimas eficaces y accesibles en todos los Estados miembros de la UE. Consagra nuevos derechos para las víctimas de delitos y convierte algunas disposiciones previamente opcionales en obligatorias, transformando posibles beneficios en derechos de las víctimas. Además, coloca a los servicios de apoyo a las víctimas al centro del sistema y reconoce que desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar que las víctimas puedan disfrutar de sus derechos. La Directiva establece normas mínimas de referencia para las actividades de los servicios de apoyo, a la vez que obliga a los Estados miembros a garantizar su disponibilidad. Por ello, puede contribuir a una transformación del actual sistema de apoyo en la UE en beneficio de las víctimas.

Ejemplos de normas más estrictas establecidas por la Directiva sobre las víctimas

Transmisión de información y prestación de apoyo

- Reitera la importancia del derecho de las víctimas a entender y ser entendidas, lo cual significa que toda comunicación debe llevarse a cabo de tal modo que las víctimas puedan comprender (artículo 3).
- El artículo 4 de la Directiva va más allá de los derechos reconocidos en la Decisión marco en cuanto al hecho de recibir información desde el primer contacto con una autoridad competente. Las víctimas ya tienen derecho no solo a recibir información sobre el tipo de servicios u organizaciones a los que pueden acudir, sino también a ser derivadas directamente a los servicios de apoyo desde el principio, en virtud de las disposiciones del artículo 8, apartado 2. En otras palabras, se vuelve obligatorio preguntar a las víctimas si desean que se las ponga en contacto con un servicio de apoyo.
- Establece expresamente que las víctimas tendrán acceso a los servicios de apoyo tanto si deciden presentar una denuncia formal como si no, aunque se entiende que las autoridades competentes instarán a las víctimas a presentar una denuncia (véase el considerando 63 de la Directiva).
- Indica el tipo de información sobre el caso al que debe tener acceso la víctima. Esta información incluye la naturaleza de los cargos penales, la hora y el lugar del juicio, cualquier decisión de no iniciar o de poner término a una investigación, o de no procesar al infractor, así como la sentencia definitiva. Asimismo, es necesario que se explique el fundamento tras estas decisiones.
- Establece una distinción entre servicios generales de apoyo a las víctimas y servicios especializados (artículo 8) y especifica el nivel mínimo de servicios que los Estados miembros deben proporcionar (artículo 9). Desde el punto de vista del apoyo a las víctimas, la especificación de unas normas mínimas resulta fundamental. Según la Decisión marco, los Estados miembros de la UE debían «propiciar la participación» de las organizaciones de apoyo a las víctimas en la transmisión de información, el acompañamiento y la asistencia a las víctimas. Ahora, estas organizaciones deben ofrecer servicios claramente definidos en consonancia con los derechos de las víctimas, lo cual incluye asesoramiento en cuanto a la manera de acceder a los sistemas nacionales de indemnización y a otras cuestiones financieras y prácticas relacionadas con el delito, así como apoyo emocional y psicológico. Además, la Directiva hace referencia a la necesidad de proporcionar asesoramiento sobre el riesgo y la prevención de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias.

Asignación de recursos suficientes

- Se incorporan algunas obligaciones nuevas, y se hacen vinculantes ciertas disposiciones que en la Decisión marco no lo eran. Estos cambios exigirán mayores inversiones por parte de los Estados Miembros en personal, equipamiento e instalaciones. Por ejemplo, se debe garantizar que las salas de espera para las víctimas estén separadas de las asignadas a los infractores en los tribunales, o por lo menos en las nuevas dependencias de los tribunales (artículo 19, apartado 2). Los Estados miembros también deben adquirir la tecnología necesaria para realizar videoconferencias y grabaciones en vídeo, proporcionar formación específica a los profesionales de primera línea como agentes de policía o personal de los tribunales (artículo 25, apartado 1), y garantizar que las víctimas reciben una evaluación individual para determinar las necesidades especiales de protección (artículo 22, apartado 1). Los resultados de investigaciones de la FRA demuestran que algunos Estados miembros todavía no han adoptado estas medidas.

Sin embargo, la Directiva no prevé instrumento alguno para armonizar los diversos planteamientos en cuanto al papel de las víctimas en los diferentes sistemas de justicia penal de los Estados miembros de la UE y, en consecuencia, en cuanto a la prestación de servicios de apoyo a las víctimas. No cabe duda de que la Directiva establece criterios más estrictos en comparación con la Decisión marco. No obstante, la necesidad de acomodar diferencias estructurales supone inevitablemente que van a seguir existiendo ciertas disparidades en el nivel de calidad de los servicios de apoyo a las víctimas, lo cual implica una desigualdad en la capacidad de las víctimas de ejercer sus derechos.

Apoyo a las víctimas y derechos fundamentales

El apoyo a las víctimas resulta indispensable para garantizar un respeto real de los derechos fundamentales de las víctimas en general y, en particular, el acceso de las víctimas a la justicia penal. Esto es coherente con respecto a lo establecido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La delincuencia constituye una violación especialmente grave de los derechos fundamentales y, por lo tanto, el derecho y la justicia penales tienen como deber el de proteger las dimensiones más importantes de los derechos fundamentales de las personas. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) confirma este planteamiento. Sin embargo, impóngalos castigos impuestos en virtud del derecho penal únicamente será creíble si vienen respaldados por unos mecanismos de ejecución eficaces y si las autoridades nacionales demuestran su voluntad de aplicar las disposiciones legales⁴. Por añadidura, es necesario que las víctimas dispongan de un apoyo efectivo.

El derecho de las víctimas al acceso a la justicia no debe ser puramente teórico, sino que debe ser también aplicado en la práctica⁵. En una sentencia de 2011, el TEDH observó que, de conformidad con «su objeto y finalidad, el Convenio [para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, CEDH], como instrumento de protección de los individuos, debe ser aplicado de tal forma que convierta sus disposiciones en exigencias concretas y efectivas»⁶.

Puesto que resulta difícil para las víctimas acudir a la policía y presentar una denuncia, se precisan nuevas medidas para garantizar un acceso efectivo a la justicia. Estas deberían ir dirigidas a la persona y proporcionarle, entre otras cosas, información, asistencia y asesoramiento. Asimismo, deberían tratar cuestiones institucionales, como la formación de profesionales, garantías de protección contra formas de discriminación institucionalizada o procedimientos destinados a responder de modo adecuado a los derechos y necesidades de las víctimas. Básicamente, hay que preocuparse por la atmósfera pública en general. Si las víctimas perciben esta atmósfera como hostil, es probable que eviten solicitar asistencia, ya que no esperan recibir reconocimiento ni simpatía.

Las víctimas tienen derecho a recibir apoyo en el acceso a la justicia, pero el acceso efectivo a la justicia en la práctica suele depender de la disponibilidad de servicios de apoyo. Por consiguiente, unos servicios de apoyo eficaces son esenciales para garantizar que el acceso a la justicia de las víctimas sea una realidad. Tal y como ocurre con muchos derechos fundamentales que obligan a los Estados miembros de la UE a adoptar medidas positivas y ofrecer servicios, la obligación de proporcionar servicios de apoyo adecuados no impone a los Estados miembros un modelo concreto de prestación de servicios que deben aplicar en la práctica. Las inversiones que cada Estado miembro debe realizar para cumplir las obligaciones establecidas por el artículo 47 de la Carta dependerán en cierta medida de las medidas que sean viables en cada situación. Los Estados tienen, como mínimo, la obligación de asegurar de forma progresiva el acceso efectivo de las víctimas a la justicia penal, lo cual incluye una mejora gradual de los servicios de apoyo ofrecidos a las víctimas de delitos.

Un análisis más detallado permite distinguir determinados aspectos específicos del derecho de las víctimas a acceder a la justicia. Estos aspectos muestran la amplia variedad de derechos aplicables a las víctimas contenidos en la Carta. Algunos de estos aspectos están presentes tanto en la Carta como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El artículo 52, apartado 3, de la Carta, por ejemplo, dispone que el sentido

⁴ TEDH, *Osman contra Reino Unido*, nº 23452/94, 28 de octubre de 1998, apartado 115; *Menson contra Reino Unido*, nº 47916/99, 6 de mayo de 2003 (Dec.); *A contra Croacia*, nº 55164/08, 14 de octubre de 2010, apartado 78.

⁵ TEDH, *El-Masri contra la Antigua República Yugoslava de Macedonia* [GS], nº 39630/09, 13 de diciembre de 2012, apartado 255.

⁶ TEDH, *Al-Skeini y otros contra Reino Unido* [GS], nº 55721/07, 7 de julio de 2011, apartado 162.

y alcance de los derechos establecidos por la Carta deben ser, por lo menos, iguales a los que les confiere el CEDH. Otros aspectos del derecho de las víctimas a acceder a la justicia están basados únicamente en el artículo 47 de la Carta, que concede derechos más amplios que el CEDH a este respecto.

La jurisprudencia del TEDH se apoya en dos pilares: en primer lugar, en lo que el Tribunal denomina los aspectos procesales de determinados derechos (por ejemplo, de los artículos 2, 3, 4 y 8 del CEDH) y, en segundo lugar, en el derecho a la tutela judicial efectiva protegido por el artículo 13 del CEDH. El primer pilar, el aspecto procesal de artículos sustantivos, insiste en que las disposiciones del derecho penal y su ejecución efectiva son esenciales a la hora de disuadir a posibles infractores de cometer actos que puedan vulnerar los derechos humanos. El segundo pilar destaca el derecho de la víctima a que la violación de sus derechos sea tratada con la debida diligencia así como a recibir una indemnización.

Definiciones en el derecho penal y garantías procesales

Para garantizar una investigación efectiva en la práctica, es necesario, en primer lugar, que el Estado haya ejecutado aquellas disposiciones de la legislación penal establecidas para imponer las debidas sanciones contra las prácticas contrarias al artículo correspondiente⁷. Estas disposiciones deben recoger la esencia de las violaciones de derechos humanos que ha sufrido la víctima. Por ejemplo, si se desea que una ley refleje sustancialmente las violaciones de los derechos sufridas por las víctimas de violencia doméstica de larga duración, no es suficiente que se limite a tipificar los actos individuales de violencia. Debe, además, reflejar las consecuencias psicológicas de este tipo de relación, incluidos los sentimientos de miedo, desamparo y denigración sufridos a largo plazo⁸. De forma similar, en casos de actos violentos cometidos por motivos de discriminación, no basta con que los incidentes violentos estén incluidos en la legislación penal, sino que ésta debe reflejar adecuadamente el aspecto de la discriminación⁹.

En cuanto son informadas de que se ha producido un incidente, las autoridades deben actuar por iniciativa propia; no pueden dejar que la decisión de iniciar un proceso recaiga únicamente en las víctimas o en sus familiares. El derecho de toda víctima al acceso a la justicia no está supeditado a una contribución activa por su parte, como una denuncia ante la policía o colaboración en las investigaciones o el procesamiento¹⁰.

Toda persona que afirme y pueda demostrar que ha sido víctima de violencia tiene derecho a que se lleve a cabo «una investigación exhaustiva y efectiva, que permita identificar y castigar a los individuos responsables»¹¹. Las autoridades deben adoptar todas las medidas razonables para obtener pruebas del delito, como, por ejemplo, declaraciones de testigos y pruebas forenses. Las víctimas participarán en el procedimiento en la medida en que esto sea necesario para la protección de sus intereses legítimos.

Derechos adicionales de las víctimas en virtud del artículo 47 de la Carta

Los derechos procesales de la parte demandada están recogidos en el artículo 6 (proceso equitativo) del CEDH y los de las víctimas en el artículo 13 (recurso efectivo). Las víctimas de delitos no pueden invocar su derecho a un juicio imparcial en virtud del artículo 6 del CEDH a menos que participen en un procedimiento penal para hacer valer reclamaciones de ámbito civil en el marco de un proceso penal¹². Sin embargo, incluso en estos casos, las víctimas disfrutan de los derechos consagrados en el artículo 6 en razón de sus acciones de ámbito civil, no porque hayan sido victimizadas a efectos de las disposiciones de la legislación penal. El sistema de derechos humanos basado en el CEDH establece una distinción entre el derecho a un proceso equitativo y el derecho a un recurso efectivo, y no los considera interrelacionados.

⁷ TEDH, *M.C. contra Bulgaria*, nº 39272/98, 4 de diciembre de 2003, apartados 150, 153 y 166; TEDH, *Gäfgen contra Alemania* [GS], nº 22978/05, 1 de junio de 2010, apartado 117.

⁸ TEDH, *Valiulienė contra Lituania*, nº 33234/07, 26 de marzo de 2013, apartados 69 y 70; *Eremia contra la República de Moldavia*, nº 3564/11, 28 de mayo de 2013, apartado 54.

⁹ TEDH, *Nachova contra Bulgaria* [GS], nº 43577/98, 6 de julio de 2005, apartado 160.

¹⁰ TEDH, *Cadiroğlu contra Turquía*, nº 15762/10, 3 de septiembre de 2013, apartado 30.

¹¹ TEDH, *Gäfgen contra Alemania* [GS], nº 22978/05, 1 de junio de 2010, apartados 116 y 117; TEDH, *El-Masri contra la Antigua República Yugoslava de Macedonia* [GS], nº 39630/09, 13 de diciembre de 2012, apartado 255.

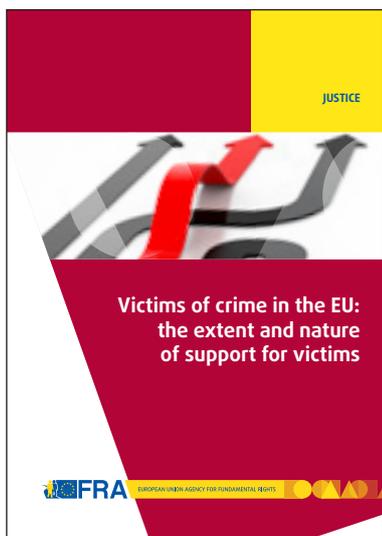
¹² TEDH, *Pérez contra Francia*, nº 47287/99, 12 de febrero de 2004, apartados 57-72; *Novak contra Eslovenia*, nº 5420/07, 25 de abril de 2013.



La Carta no mantiene la distinción establecida por el CEDH entre la parte demandada y las víctimas (artículo 47). Según la Carta, las víctimas de delitos no solo disfrutaban del derecho a una tutela judicial efectiva, el cual abarca los diversos derechos de las víctimas consagrados en el artículo 13 del CEDH, sino también del derecho a un proceso equitativo (artículo 6, apartado 1), el cual incluye, en particular:

- el derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente;
- el derecho a recibir asesoramiento y representación legal;
- el derecho a la asistencia jurídica gratuita para quienes no dispongan de recursos suficientes, siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

La Directiva sobre las víctimas reitera aspectos importantes de estos derechos relacionados con el proceso equitativo, como el derecho a ser oído (artículo 10) y el derecho a la asistencia jurídica gratuita (artículo 13). Además, el considerando 66 de la Directiva sobre las víctimas menciona explícitamente los derechos de las víctimas reconocidos en la Carta y destaca el «derecho [de la víctima] a un juez imparcial».



Los derechos de las víctimas de delitos a acceder a la justicia y a la protección contra la victimización reiterada pueden seguir siendo teóricos si la víctima no recibe apoyo y asesoramiento profesionales. Este estudio de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) examina la situación en cuanto a la prestación de servicios de apoyo a las víctimas de delitos en los 28 Estados miembros de la UE, haciendo referencia a los requisitos de la Directiva de la UE sobre las víctimas de 2012. Este análisis no se centra en estándares abstractos en materia de derechos fundamentales, sino en los resultados prácticos obtenidos en la investigación. Las investigaciones de la FRA han permitido identificar prácticas prometedoras que podrían servir de inspiración a los Estados miembros que deseen mejorar sus estructuras de apoyo a las víctimas. Además, ha salido a la luz que, en diversos ámbitos actualmente, los Estados miembros no respetan los requisitos de la Directiva. Es necesario adoptar medidas políticas y legislativas adicionales con el fin de garantizar que cumplan con las disposiciones de la Directiva antes del plazo de implementación: el 16 de noviembre de 2015.

Para más información:

Para consultar el informe completo de la FRA sobre los servicios de apoyo a las víctimas *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Víctimas de delitos en la UE: naturaleza y alcance del apoyo a las víctimas, 2014), véase: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>.

Para consultar la cartografía del apoyo y de los derechos de las víctimas en la UE, véase: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>.

Asimismo, puede encontrar los informes sobre los resultados principales de las cuatro encuestas a gran escala de la FRA en:

- *EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results report* (EU-MIDIS: Encuesta de la Unión Europea sobre minorías y discriminación, 2009), <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism* (Delitos motivados por el odio y por la discriminación hacia judíos en los Estados miembros de la UE: experiencias y percepciones del antisemitismo, 2013), <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Violence against women: an EU-wide survey* (Violencia contra la mujer: una encuesta a escala europea, 2014), <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey* (Encuesta sobre LGBT en la UE: encuesta de la Unión Europea sobre lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero, 2014), <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

Una visión general de las actividades de la FRA sobre el acceso a la justicia puede consultarse en: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>.



Oficina de Publicaciones

FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2014
Photo : © Shutterstock



ISBN 978-92-9239-692-3