



INFORME DE SEGUIMIENTO APLICACIÓN DE LAS GUÍAS DE SANTIAGO

Adriana Lander Osío
Ana Selene Pineda Neisa
Marcela Arroyave Sandino
Expertas ILANUD

Diciembre 2011

AGRADECIMIENTO



El presente informe no habría sido posible sin el apoyo financiero que el Ministerio Público Fiscal de Buenos Aires aportó para esta tarea.

	Pág.
I. Presentación	4
II. Metodología	8
III. Análisis de la información	10
Cuestionario Víctimas	10
Capítulo I. Delimitación del concepto de víctimas	11
Capítulo II. Sistemas de información	22
Capítulo III. La seguridad de las víctimas	30
Capítulo IV. Formación de operadores	36
Capítulo V. El rol de la víctima durante el proceso	39
Capítulo VI. Compensación de las víctimas	45
Capítulo VII. Ámbito presupuestario	51
Capítulo VIII. Víctimas de delitos de trata de personas	52
Capítulo IX. Víctimas de violencia doméstica o familiar	66
Capítulo X. Niños y adolescentes como víctimas	73
Capítulo XI. Víctimas extranjeras	87
Capítulo XII. Víctimas de terrorismo, de escenarios bélicos, de violencia social y asimilados	88
Capítulo XIII. Víctimas indígenas	91
Capítulo XIV. Medidas alternativas al proceso	94
Cuestionario Testigos	100
Capítulo I. Protección a testigos en el ámbito legislativo	100
Capítulo II. Protección a testigos en el ámbito institucional	102
Capítulo III. Protección a testigos en el ámbito técnico operativo	106
Capítulo IV. Programas de protección	117
IV. Aspectos conclusivos	127

I. PRESENTACIÓN

Iniciamos reconociendo la visión de la AIAMP por darle un espacio central al fortalecimiento de los derechos de las víctimas y los testigos, ya que desde la visión de Ministerios Públicos de Iberoamérica comprometidos con su comunidad, las “Guías de Santiago” deben continuar constituyendo una prioridad en la agenda de la asociación y de la de cada uno de sus miembros.

Desde el ILANUD - que es un organismo técnico regional que forma parte del Sistema de Naciones Unidas y que tiene su sede en Costa Rica, desde donde hace más de treinta años promueve la estructuración de sistemas y modelos de justicia de acuerdo a los estándares de Naciones Unidas y otros Sistemas de Protección de los Derechos Humanos, se reconoce la especial trascendencia de esta temática en cuanto constituye un factor determinante en la cohesión de un Estado Social de Derecho comprometido con la salvaguarda de los derechos fundamentales de todas las personas sin discriminación alguna.

Ahora bien, con el propósito de evaluar el grado de cumplimiento de las “Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos” la AIAMP coordinó la elaboración de dos cuestionarios que sirvieran de instrumento a este propósito, uno sobre víctimas y otro sobre testigos, de conformidad con la temática contenida en las Guías.

Posteriormente a la elaboración de dichos cuestionarios, la AIAMP solicitó al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) cooperación técnica para sistematizar las respuestas recibidas, así como para realizar el informe de evaluación correspondiente.

Atendiendo el llamado de la AIAMP, el ILANUD realizó inicialmente una revisión general de los cuestionarios elaborados, y presentó algunas observaciones sobre dichos instrumentos de recolección de información. Luego de incorporar las observaciones remitidas por el ILANUD, la Secretaría General

de la AIAMP envió las mencionadas encuestas a los países que se comprometieron con el cumplimiento de las Guías.

En la siguiente etapa de este proceso de asistencia técnica, la AIAMP remitió al ILANUD las respuestas recibidas por parte de algunos países, con el fin de que este último coordinara la sistematización de los datos recopilados, y la preparación del primer informe de avance al respecto. Este compromiso que fue asumido por el ILANUD con recursos propios, en procura del fortalecimiento de esta primera fase de evaluación.

Dicho informe fue presentado en la XVIII Asamblea Ordinaria de Ministerios Públicos, que se llevó a cabo en Perú los días 2 y 3 de noviembre de 2010. En el mencionado evento, los miembros de la AIAMP agradecieron el apoyo del ILANUD en este proceso, y reiteraron su solicitud de asistencia técnica para elaborar el informe final sobre la evolución y cumplimiento de las Guías de Santiago, documento que se presenta en esta XIX Asamblea de la AIAMP.

Asimismo, es importante destacar en este apartado la alianza estratégica suscrita entre el ILANUD y el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que este último proporcionó la cooperación financiera para la realización de la segunda etapa del proceso en mención. De manera que sea este el momento para agradecer el apoyo del Dr. Germán Garavano, Fiscal General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Secretaria de Acceso a la Justicia de ese mismo Ministerio, Dra. Fernanda Rodríguez, sin cuyo concurso no habría sido posible este esfuerzo.

Desde el ILANUD es claro que el compromiso con el desarrollo de este proceso de evaluación sobre el estado de cumplimiento de las Guías de Santiago va más allá de la puntual solicitud de asistencia técnica remitida por la AIAMP. Como se señaló antes, el ILANUD reconoce la especial trascendencia de estas temáticas.

Ante los desafíos que plantea la seguridad para los sistemas judiciales de la región, no es posible adoptar una actitud indiferente sobre los derechos de la

ciudadanía frente a la delincuencia, ni sobre los derechos de las personas de cara al poder represivo del Estado. Ahora bien, desde la perspectiva de los derechos humanos, el respeto de derechos como el acceso a la justicia conlleva por parte de los Estados tanto obligaciones negativas; es decir, de no hacer, de no interferir en el ejercicio de dicho derecho, como una serie de obligaciones positivas que suponen el establecimiento de condiciones institucionales mínimas que permitan –entre otros aspectos- el mantenimiento de una estructura judicial, y el establecimiento de marcos jurídicos que orienten la actuación de los funcionarios de la administración de justicia, en consonancia con los derechos y libertades fundamentales de todas las personas.

Adicional al amplio desarrollo del mencionado derecho de acceso a la justicia a nivel jurisprudencial, particularmente en el ámbito del Sistema Interamericano, se ha desplegado un interesante cuerpo de orientaciones y reglas de *soft law* que permiten perfilar la actuación de las autoridades estatales para fortalecer los derechos de las víctimas y testigos en el desarrollo de los procesos judiciales, atendiendo a su particular condición de vulnerabilidad. Es así que diversos escenarios iberoamericanos han propiciado la adopción de lineamientos relativos a la temática referida, entre estos, además de las “Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos”, se destacan: la “Carta de Derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano”, las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, y las “Guías de San José”.

Estos estándares y normativas son relevantes en cuanto vienen a desarrollar los contenidos de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que han sido adoptados e incorporados en nuestras legislaciones, y, adicionalmente, evidencian el serio compromiso y la voluntad política de las autoridades judiciales de la región en materia de acceso a la justicia, particularmente de personas en condición de vulnerabilidad.

De manera tal que si bien se valora positivamente la aprobación de estas directrices y normativas, el reto central para las instituciones de justicia se centra en cómo hacer operativos estos compromisos, cómo implementarlos, de

qué manera evaluar la pertinencia de los mismos, así como identificar su estado de evolución y cumplimiento a nivel interno.

En este sentido se revela la importancia de consolidar el proceso de evaluación sobre el grado de cumplimiento de las Guías de Santiago, bajo el entendido de que el mismo debe implementarse de manera periódica y sistemática, con el fin de incorporar lecciones aprendidas, y ofrecer un panorama integrado de los avances y retrocesos que en materia de acceso a la justicia se registran en los países de la región. Asimismo, la información recopilada constituirá un insumo valioso para las autoridades públicas, en la medida en que permitirá orientar la toma de decisiones informadas en materia de atención y protección a víctimas y testigos.

II. METODOLOGÍA

Con el propósito de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los miembros de la AIAMP, grupos de expertos de esa asociación elaboraron dos cuestionarios que se ajustaron de manera rigurosa a los lineamientos contenidos en las Guías, con el ánimo de recopilar datos relevantes que permitieran revisar de manera comparada el proceso de implementación de las Guías de Santiago en la región.

No obstante, son evidentes las diferencias en cuanto al formato y la metodología entre estos dos cuestionarios. Así por ejemplo, aunque en los dos cuestionarios se estableció un margen amplio para la justificación de las respuestas, mientras que en el cuestionario de víctimas las respuestas son en su mayoría cerradas, de alternativa simple (sí o no), en el cuestionario de testigos las respuestas son en su mayoría abiertas.

Igualmente, se observan diferencias en cuanto a la presentación de las preguntas, debido a que los cuestionarios se elaboraron siguiendo de manera estricta los contenidos de las Guías, en los que se puede apreciar que las orientaciones previstas tanto para víctimas, como para testigos, se exponen a partir de ámbitos temáticos diferenciados.

Ahora bien, en la primera fase del proceso de evaluación, el ILANUD recibió de parte de la AIAMP las respuestas de los Ministerios Públicos de los siguientes siete países: Bolivia, Chile, Costa Rica, España, México, Paraguay y Perú. Con fundamento en esta información se elaboró un primer informe que se presentó en la pasada Asamblea de la AIAMP. Posteriormente, se recibieron las respuestas provenientes de: Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Portugal y Uruguay.

La metodología de trabajo dispuesta para el proceso en comento consistió, en primer lugar, en la elaboración de un formato en Excel para la sistematización de las respuestas remitidas por los diferentes países. En total se incorporaron 154 respuestas, 104 en materia de víctimas, y 50 referidas al tema de testigos.

Luego de la referida sistematización de la información recabada, se realizó una descripción crítica de la misma a partir de los ejes temáticos que recogen los cuestionarios, con base en una perspectiva regional.

En este espacio, nos corresponde resaltar que la sistematización de las respuestas sobre víctimas que se entregó en la pasada Asamblea de la AIAMP fue elaborada por la entonces Pasante del ILANUD Violeta Grancelli, a quien agradecemos su colaboración. Dicha sistematización fue reelaborada y completada para este informe final por la Abogada y Experta Carolina Villadiego, quien adicionalmente colaboró con el análisis de los datos recopilados en los dos primeros apartados del cuestionario de víctimas. Al respecto, agradecemos la dedicada y valiosa tarea llevada a cabo por la Abogada Villadiego.

Es importante destacar que, de conformidad con el objetivo propuesto, el análisis de la información se basó en estricto rigor en los datos remitidos por los países que atendieron el llamado de la AIAMP. Por lo anterior, no se cotejaron otras fuentes disponibles eventualmente al respecto.

III. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

© CUESTIONARIO VÍCTIMAS

En la mayoría de los países de Iberoamérica, la reforma de la justicia penal ha involucrado la armonización de los sistemas de justicia nacionales a los estándares internacionales de justicia penal y de derechos humanos, en los que se reconoce un conjunto de derechos a las víctimas durante el desarrollo del proceso judicial. Entre estos se resalta la “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder” de Naciones Unidas.

Sin embargo, como se reconoce en las propias Guías “este trabajo supone cooperar en un objetivo común a través de un lenguaje compartido, aún cuando se parta de realidades bien diversas y de opciones legislativas y organizativas distintas fundadas en la soberanía de los diferentes Estados para conformar sus sistemas jurídicos y sus organizaciones de servicio al ciudadano. Esto no obstante, una comunidad de cultura nos lleva a explotar una diversidad de experiencias para mejorar las distintas soluciones que se plantean en nuestros Ministerios Públicos de cara a brindar adecuada protección a las víctimas del delito.”

La información contenida en las respuestas a los cuestionarios es elocuente en cuanto a la vigencia y al mayor protagonismo de la víctima en el escenario judicial. Adicionalmente, la especificidad en el contenido temático de los cuestionarios permitió a los diferentes países destacar su compromiso y sus esfuerzos por ajustar sus legislaciones y su política interna, programas y acciones de acuerdo con los estándares internacionales en materia de víctimas, especialmente, en relación con los grupos en situación de vulnerabilidad.

En este orden de ideas, es pertinente señalar que el cuestionario de víctimas está conformado por aspectos generales y aspectos específicos. Los aspectos

generales corresponden a: tratamiento, información, seguridad formación, rol de la víctima, presupuesto, compensación y medidas alternativas; mientras que las demás -preguntas se agrupan en aspectos relacionados con las siguientes víctimas específicas: víctimas de trata, de violencia doméstica, niños, niñas y adolescentes, víctimas extranjeras y víctimas de terrorismo.

En números, se revisaron 104 respuestas provenientes de 14 países, esto es, se sintetizaron y se analizaron 1456 respuestas sobre víctimas.

CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE VÍCTIMA

En este capítulo se presenta una revisión de las respuestas recibidas por parte de algunos de los países miembros de la AIAMP que contestaron el cuestionario referido al tratamiento de las víctimas. De manera preliminar cabe anotar que las directrices contenidas en las Guías de Santiago sobre atención y protección a víctimas se insertan en el nuevo rol de la víctima en el proceso penal de corte acusatorio. Es así que el concepto de víctima al que aluden las Guías va más allá de la noción restringida que la define como sujeto pasivo de la conducta penal. En esta medida, las Guías promueven mecanismos de atención y protección adecuados a las víctimas de acuerdo con la complejidad y el alcance de su participación en la causa criminal.

En este contexto, vale destacar que Uruguay informó que las víctimas no se encuentran dentro de la órbita de su actuación fiscal; de allí que en este capítulo, gran parte de las respuestas de este Ministerio Público fueron negativas.

Concepto normativo relativo a la víctima

La mayoría de países que contestaron el cuestionario, a excepción de Argentina, México y Uruguay, manifestaron que el concepto de víctima está regulado usualmente en las legislaciones procesales penales.

Existe, en todo caso, distintos conceptos de “víctima” en los países de la región. En algunos, existe una diferenciación entre víctimas directas e indirectas, siendo las primeras aquellas específicamente afectadas por el delito, mientras que las segundas son generalmente asociadas a los familiares de las víctimas directas. En otros países, como: Ecuador, México y Uruguay la identificación del concepto de víctimas indirectas no está contemplado, lo que hace necesario su inclusión en los sistemas procesales teniendo en cuenta las recomendaciones de las Guías de Santiago sobre esta materia.

Es interesante resaltar que en el ámbito de países federales como México, aunque no existe una definición federal del concepto de víctima, existen legislaciones estatales que regulan el concepto de víctima directa e indirecta, como ocurre en dicho país en el Estado de Chihuahua. Es interesante además, que en Uruguay aunque no existe el concepto de víctima, existe el de ofendido que, en todo caso, le genera algunos derechos relativos a su comparecencia en el proceso, a solicitar diligencias probatorias “útiles para la comprobación del delito y la determinación de los culpables”, y a ser notificado de la sentencia definitiva, entre otros.

Adicionalmente, en algunos casos, como el de Portugal, la legislación regula el concepto general de ofendido y el de víctima en temas específicos como la prevención de la violencia intrafamiliar. Igualmente, en el caso de Colombia es interesante resaltar que aunque el Código de Procedimiento penal establece un concepto de víctima como aquella que ha sufrido daños directos e indirectos, existe una definición restringida de víctima para acceder al Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía, como aquellas que han sufrido un daño directo como consecuencia de la conducta punible.

Mecanismo concreto de comunicación con la víctima durante la investigación o el proceso

Es interesante tener en cuenta que, salvo Uruguay, todos los países mencionaron que cuentan con mecanismos de comunicación con la víctima durante la investigación penal.

En este tema, varían las distintas acciones de comunicación, teniendo en cuenta si la víctima está bajo el programa de protección de víctimas del Ministerio Público¹ o si no se encuentra en éste. Algunos países utilizan las notificaciones oficiales para comunicarse con las víctimas, como por ejemplo: Paraguay y Perú; mientras que otras legislaciones establecen que el Ministerio Público tiene la obligación de estar en contacto con la víctima, como sucede en el caso de México, aunque en ese país no existe un mecanismo específico para comunicarse con ella. De otra parte, en Colombia y Argentina la comunicación con la víctima es un derecho establecido en el código de procedimiento penal.

En otros países se han implementado mecanismos especiales para garantizar la comunicación con la víctima, como por ejemplo, el "Proyecto de Atención a Usuarios OPA" de Chile, que busca incentivar la participación de víctimas y de los testigos en el proceso penal. El mencionado Proyecto cuenta con un Centro de Llamadas nacional (*Call Center*) que brinda respuestas a las solicitudes de información de las víctimas. Ecuador, por su parte, informó dentro de los referidos mecanismos especiales las visitas personales a las víctimas que están bajo asistencia y protección del Estado.

Aplica en su actuación el Ministerio Público algún mecanismo de discriminación positiva hacia la víctima

Uno de los asuntos especialmente relevantes en el tratamiento a la víctima se relaciona con este aspecto. Sobre el particular, la mayoría de los países, a de Uruguay, manifestaron que realizan alguna forma de discriminación positiva. Es así que algunos países, como por ejemplo: Argentina, Bolivia, Ecuador y Guatemala, cuentan, entre otras disposiciones especiales para escuchar a la víctima, con las siguientes: psicólogos especializados en las declaraciones y utilizar la Cámara Gesell. Al respecto, algunos países expresaron que cuentan

¹ Es oportuno precisar que en Colombia, a diferencia de otros países, la Fiscalía General de la Nación hace parte del poder judicial, y de conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política “[...] está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.” Por otra parte, según el artículo 118 del articulado constitucional “[e]l Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

con disposiciones especiales para niños, niñas y adolescentes, como es el caso de Argentina, donde se procura evitar que el niño, niña o adolescente brinde varias declaraciones y, en la medida de lo posible, se provee la Cámara de Gesell.

Igualmente, Argentina manifestó que en los casos de niños menores de siete años se promueve la intervención de una oficina especializada (OFAVI) que establece la conveniencia de realizar dicha declaración. Adicionalmente, existen leyes especiales, como la costarricense, donde se establece que se debe proveer un trato diferenciado a las víctimas de acuerdo con determinadas circunstancias, como por ejemplo: necesidades especiales, alto riesgo o amenazas, ser menores de edad, y en el caso de las víctimas de trata o protegidas procesalmente. Por su parte, Ecuador manifestó que provee biombos de seguridad para las audiencias de delitos sexuales, circuito cerrado para recibir el testimonio de víctimas y testigos de estos delitos, así como para el caso de adolescentes infractores de la ley penal.

Asimismo, España mencionó que tiene medidas concretas para la protección de víctimas de violencia doméstica, de género, víctimas menores de edad o de delitos violentos y contra la libertad sexual, o víctimas de terrorismo. Finalmente, México señaló que cuenta con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) que atiende a dicha clase de víctimas.

Intervención específica o predeterminada durante la investigación o el proceso

En su mayoría, los países que enviaron sus respuestas, a excepción de Uruguay, manifestaron que la víctima tiene una participación activa en el proceso penal. No obstante, el tipo de investigación es ampliamente variada, lo que implica que sus derechos en el marco del proceso penal varían entre los distintos países. Así por ejemplo, en países como: Chile, Costa Rica y Panamá se permite que la víctima actúe como querellante. En Guatemala se considera la figura del querellante adhesivo. Por otra parte, el cuestionario mexicano hizo referencia al coadyuvante del Ministerio Público, y, por último, Portugal informó que cuando

la persona es mayor de 16 años se considera la figura de colaboradores subordinados al Ministerio Público

Del mismo modo, países como: Chile y Costa Rica tienen regulado otro tipo de participación de las víctimas en los procesos penales, a saber: realizar conciliación, impugnar los sobreseimientos, y ejercer las acciones civiles resarcitorias. Por lo demás, otros países cuentan con preparación psicológica para las audiencias, como es el caso de Ecuador. Perú, por su parte, señaló que una víctima/testigo puede declarar en los procesos, y en el caso de Colombia es dable de solicitar medidas de protección.

Realiza el Ministerio Público algún tipo de diagnóstico sobre grado de asistencia y protección que las víctimas necesitan

Salvo Paraguay y Uruguay, los demás países que remitieron sus respuestas manifestaron haber realizado dicho diagnóstico. Así pues, varios países, más concretamente: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú mencionaron que el diagnóstico en mención lo realizan las oficinas, unidades o programas, de asistencia y protección a víctimas. Es interesante además anotar que en el caso de Uruguay, si bien la atención a las víctimas no se encuentra en la órbita del Ministerio Público y Fiscal, se ha recomendado a los Fiscales con competencia penal y de menores que vigoricen la protección y asistencia a las víctimas del delito.

Sobre este tema, una experiencia interesante la constituye el modelo OPA de Chile que evalúa tanto la situación de riesgo de las víctimas de violencia intrafamiliar, y de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales, como el grado de intimidación de todas las víctimas que declaran ante la Fiscalía. Igualmente, las víctimas que son evaluadas con un alto riesgo y aquellas que son menores de edad, o víctimas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar, son atendidas de manera especializada por las Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT).

Se lleva a cabo algún registro o estadística de la intervención con víctimas

Todos los países, a excepción de Portugal y Uruguay, informaron sobre algún tipo de registro sobre este tema.

Al respecto, algunos países como: Bolivia, Chile, Paraguay, Perú manifestaron que las oficinas, programas o unidades de asistencia y protección a víctimas son las entidades o dependencias encargadas de registrar la referida la información. Por otra parte, Costa Rica, Ecuador, Colombia y Panamá señalaron que existe un registro general de actuaciones del Ministerio Público que incluye esta información en materia de víctimas. Por último, sobre el mismo particular, Argentina y España indicaron que este tipo de información se encuentra contenida en el Informe Anual del Ministerio Público.

Existen equipos multidisciplinarios dentro del Ministerio Público a los que le esté específicamente encomendada la protección de víctimas

Al respecto varios países manifestaron que sí cuentan con dichos equipos. Entre estos, la mayoría señaló que los mismos hacen parte de las oficinas, programas o unidades especiales de atención a víctimas y testigos.

Contrario fue el caso de Colombia, Paraguay, Portugal y Uruguay, que respondieron negativamente a la referida consulta.

Existen instrucciones, protocolos o mecanismos similares internos para que la institución dispense un tratamiento homogéneo a las víctimas en cualquier lugar del territorio

Uno de los temas esenciales en materia de tratamiento de las víctimas lo constituye la definición de lineamientos aplicables a lo largo del territorio nacional. Es así que, de acuerdo con las respuestas remitidas, se observa que en varios países, como por ejemplo: Ecuador, España, Guatemala y México existen manuales, resoluciones o circulares encaminadas a estandarizar las prácticas en materia de protección de víctimas.

De igual manera, en países como Chile se desarrolla un proceso específico para estandarizar las prácticas de atención a víctimas en todo el territorio nacional,

que se relaciona con el modelo OPA, referido en apartados anteriores. Igualmente, algunos países realizan este proceso de estandarización a través de un protocolo de atención a víctimas en el Ministerio Público, como es el caso de Costa Rica.

A este respecto, los países restantes, a excepción de Portugal y Uruguay, informaron que cuentan con dichos instrumentos. Cada país, sin embargo, ha desarrollado mecanismos diferenciados. Así por ejemplo, Argentina mencionó que cuenta con disposiciones para víctimas en general, para niños, niñas y adolescentes, para víctimas de tortura, severidades y apremios ilegales, y para víctimas de trata de personas. Colombia reglamentó de manera general el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General con alcance nacional. Chile, mencionó que estandarizó la atención de las fiscalías a través del proyecto OPA. Ecuador, informó que cuenta con el Reglamento del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, testigos y otros Participantes en el Proceso Penal y el Manual de Procedimientos y Directrices Generales. Costa Rica, indicó que a la fecha en que respondió la consulta en comento se encontraba en elaboración un protocolo en el programa de atención a víctimas. Perú, informó que aplica la Guía de procedimiento para niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, trata y otros fines de explotación. Finalmente, México mencionó que le corresponde a la Procuraduría aplicar la Guía para la Atención Integral a Víctimas del Delito en el Orden Federal.

Existen mecanismos de relación y comunicación con las diferentes instituciones u órganos de la red de atención a víctimas

A propósito de este tema, varios países indicaron que existe coordinación con determinadas instituciones públicas para asistir a las víctimas, en especial en temas de infancia y de violencia doméstica. En este orden de ideas, Chile precisó que el Ministerio Público integra la Red de Asistencia a Víctimas con otras instituciones. Costa Rica indicó que la Oficina de Atención y Protección de Víctimas coordina con otras instituciones la asistencia a las personas vinculada al programa. En sentido similar, Guatemala informó, entre otras acciones, que en dicho país se coordinan las instituciones que hacen parte de la red de derivación.

En síntesis, la mayoría de los países que remitieron sus respuestas, a excepción de Portugal y Uruguay, manifestaron que cuentan con los precitados mecanismos. Así, por ejemplo, países como Argentina indicaron que las oficinas de atención a víctimas integran consejos con el fin de articular las estrategias de protección. Bolivia, por su parte, manifestó que en dicho país se han suscrito convenios para formar la red de atención a víctimas a nivel nacional y departamental. Por otro lado, Colombia y México mencionaron que han favorecido procesos de articulación interinstitucional con otros programas del poder ejecutivo y otros organismos. De la misma manera, Chile comentó que el Ministerio Público hace parte de la Red de Asistencia a Víctimas que materializa su trabajo en mesas de trabajo, y –por último-, Ecuador especificó que cuenta con una Red de Protección para víctimas.

Se han establecido protocolos que rijan la comunicación o relación interinstitucional

Sobre este tema, salvo Costa Rica, Perú, Portugal y Uruguay, los demás países que remitieron sus cuestionarios manifestaron que cuentan con dichos protocolos.

Ahora bien, según se aprecia en los cuestionarios remitidos, existen experiencias importantes sobre este tema que resulta oportuno señalar. Así pues, Bolivia, manifestó que cuenta con Protocolos de seguimiento a la actuación y derivación de las UAVT. Colombia, mencionó que existe el Comité de Regulación y Evaluación del Riesgo – CRER-, la Mesa Nacional de Garantías, y el Comité Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT-. Ecuador, señaló que cuenta con directrices para que los Coordinadores se relacionen con la Red de Protección. España, indicó en algunas comunidades autónomas se han diseñado protocolos sobre víctimas de violencia de género, familiar o explotación sexual. Por otra parte, Guatemala refirió que tiene un Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red Nacional de Derivación para la Atención a Víctimas y unos Reglamentos de Organización y Funcionamiento de las Redes de Derivación Locales para la Atención a Víctimas. Por último, Panamá, mencionó que ha desarrollado protocolos de protección y atención, además de planes

nacionales que promueven la coordinación interinstitucional y la articulación intersectorial.

Existen oficinas y dispositivos de atención a víctimas (protocolos y/o programas de atención) en el Ministerio Público

Las Guías de Santiago recomiendan “que los servicios de atención a las víctimas se encuentren a cargo de oficinas o dependencias estatales no directamente vinculadas al Ministerio Público, o –en aquellos ordenamientos en que sí están integrados en la Fiscalía- no mantengan relación de jerarquía o dependencia respecto al Fiscal actuante en el proceso”. A este respecto, todos los países, a excepción de Uruguay, manifestaron que han creado una oficina de víctimas. Algunos señalaron que cuentan con Oficinas o Unidades de Atención a Víctimas, cuyas funciones son, entre otras, de asesoría y asistencia, tal es el caso de países como: Argentina, Bolivia, Colombia Chile, México, y Perú.

En sentido similar, Ecuador manifestó que cuenta con el Sistema Nacional de Protección a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, que tiene una Jefatura Nacional de la Fiscalía y la Policía, y 24 Coordinaciones Provinciales con el equipo técnico.

Por otro lado, salvo Uruguay, todos los países que enviaron sus respuestas manifestaron que cuentan con dispositivos de atención a víctimas. Así, por ejemplo, Chile manifestó que cuenta con un programa de protección para víctimas y testigos en casos complejos. Ecuador informó que por cada persona protegida que ingresa al sistema elabora actas de protección regular o inmediata que definen los Planes Integrales de Protección. Guatemala indicó que tiene instrucciones específicas para la atención a la niñez víctima y para víctimas de delitos sexuales. Resta mencionar el caso de México, país que, según precisó, cuenta con el “Programa de Atención Integral a Víctimas del Delito”, y la “Guía para la Atención Integral a Víctimas del Delito” que se aplica a nivel federal.

Mecanismos dirigidos a evitar la posible contaminación de la víctima frente a la eventual persecución del delito a cargo del Ministerio Público.

Sobre este tema, algunos países manifestaron que cuentan con dichos mecanismos, mientras que otros como: Colombia, España, Panamá, Paraguay, Portugal y Uruguay respondieron en sentido contrario.

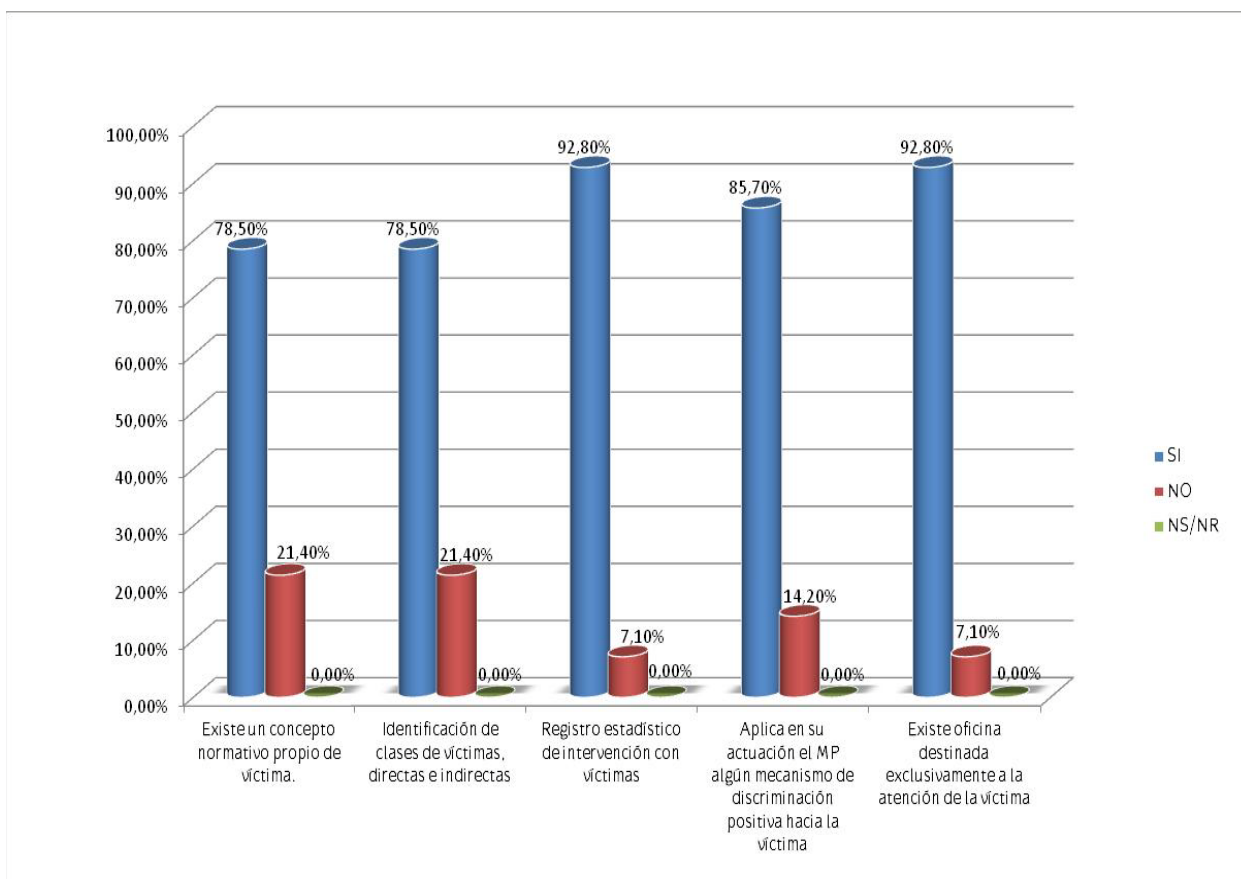
SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Atendiendo a lo establecido por las Guías los países no deberían conformarse con asumir un concepto restringido de víctima, que se limite a contemplar como tal al sujeto pasivo de una conducta delictiva, ya que la realidad del delito genera la existencia de víctimas directas e indirectas. Por lo demás, aunque la mayoría de los países manifestaron que el concepto de víctima está regulado en su legislación procesal penal -y algunos países incluso informaron sobre una diferenciación entre víctimas directas e indirectas- se aprecia que en diversas legislaciones el concepto de víctimas indirectas carece de contenido específico, situación que revela la importancia de su desarrollo e inclusión en las respectivas legislaciones, de conformidad con los lineamientos contenidos en las Guías.

En este contexto, vale destacar que Uruguay informó que las víctimas no se encuentran dentro de la órbita de su actuación fiscal; de allí que en este capítulo, gran parte de las respuestas de este Ministerio Público fueron negativas.

Ahora bien, señalan las Guías que el “el Ministerio Público aborda su relación con las víctimas bajo un principio de discriminación positiva, fundada en el grado de vulnerabilidad” y en este sentido, todos los países – a excepción de Uruguay - manifestaron que realizan alguna forma de discriminación positiva, así por ejemplo, algunos Ministerios Públicos cuentan con disposiciones especiales para escuchar a la víctima. Dichas disposiciones contemplan, entre otras, el acompañamiento de psicólogos especializados en asistir a los niños y niñas víctimas en sus declaraciones, además del uso de Cámara de Gesell.

Gráfico No. 1



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Asimismo, las Guías promueven el “establecimiento de un mecanismo de información y estadística que registre la actuación del Ministerio Público a fin de conocer la intervención que se está llevando a cabo, su evolución y ciertos indicadores que permitan evaluar la incidencia y calidad de esa intervención”. Al respecto, a excepción de Portugal y Uruguay, los demás países que se refirieron a esta temática manifestaron tener un tipo de registro.

Un aspecto central a destacar en este capítulo consiste en que, de acuerdo con las Guías de Santiago, *“la estructura de atención debe cuidar el hecho de no perturbar ni la objetividad ni la imparcialidad de la Institución a través de la alteración de la pureza del testimonio de la víctima dentro del procedimiento”*. En tal sentido, sería recomendable que los servicios de atención a las víctimas se encuentren a cargo de oficinas o dependencias estatales no directamente vinculadas al Ministerio Público, o –en aquellos ordenamientos en

que sí están integrados en la Fiscalía- no mantengan relación de jerarquía o dependencia respecto al Fiscal actuante en el proceso.

En cierta medida, todos los países a excepción de Uruguay, manifestaron que en su institución existe bien una oficina o bien programas de atención a víctimas. Sin embargo, las respuestas remitidas en todos los casos no permiten concluir, si estas oficinas o unidades mantienen relación de jerarquía o dependencia respecto del Fiscal actuante en el proceso.

CAPÍTULO II. SISTEMAS DE INFORMACIÓN A LAS VÍCTIMAS

Este capítulo analiza los mecanismos y estrategias empleadas por el Ministerio Público para garantizar el derecho a la información de la víctima. En este tema, las Guías de Santiago sugieren que el Ministerio Público brinde información a la víctima sobre:

1. Su condición de víctima.
2. Sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.
3. El papel del Ministerio Público dentro del proceso para efectivizar sus derechos y el papel que juegan otras instituciones u organizaciones.
4. Las vías que tiene para formular denuncia o las consecuencias de no formalizarla, así como, su papel en los distintos procesos judiciales.
5. El marco de seguridad y de asistencia de que puede disponer de acuerdo con sus necesidades concretas.

Adicionalmente, las Guías establecen que dicha información se debe brindar desde el primer momento de contacto con la víctima, independientemente del lugar donde se realice (centros policiales, educativos, sanitarios, tribunales, organizaciones no gubernamentales, u otras instituciones públicas o privadas que conocen hechos presuntamente delictivos). Por ello, recomiendan elaborar protocolos de actuación ante los distintos interlocutores. Además, mencionan que si las instituciones que realizan el primer contacto tienen la obligación de poner en conocimiento de las autoridades el hecho presuntamente delictivo, deben informárselo a la víctima. También, sugieren que el Ministerio Público

tenga una red de información y asistencia de acuerdo con las realidades del sistema jurídico. Finalmente, mencionan que debido a la naturaleza de la información que le brinda a la víctima, el Ministerio Público debe procurar una relación con ella en la que la considere como sujeto de derechos, y además, tenga presente que representa los intereses de la sociedad como víctima genérica sin dejar de lado sus necesidades procesales.

El sistema de su país informa a la víctima sobre su condición de tal, así como sobre sus derechos

Todos los países que contestaron el cuestionario señalaron que informan a la víctima sobre su condición de tal, así como sobre sus derechos. Al respecto, es importante resaltar que la mayoría de dichos países manifestaron que estas atribuciones se encuentran consagradas normativamente, ya sea en la Constitución Política, como sucede en México; en los Códigos Procesales Penales, este es el caso de Argentina, Colombia y Costa Rica; o en las Leyes Orgánicas de los Ministerios Públicos, tal como lo indicaron Bolivia y Paraguay.

El sistema de su país informa a la víctima sobre la forma en que pueden hacer efectivos sus derechos

En relación con esta consulta, países como México y Portugal manifestaron que la información brindada a la víctima se relaciona con su derecho a denunciar, la instancia mediante la cual lo debe hacer, y el proceso que debe iniciar. Mientras que, según indicó Portugal, en este país la información que se ofrece a la víctima se enfoca más en el tipo de servicios o de organizaciones a las que se puede dirigir para obtener apoyo, el tipo de apoyo que se puede recibir, y la protección que puede recibir.

De igual manera, varios países mencionaron que las Oficinas de Asistencia y/o Protección a Víctimas son las encargadas de entregar dicha información, como sucede en México, Paraguay, Perú y Uruguay. Del mismo modo, varios países señalaron que los fiscales que llevan el caso tienen la obligación de brindar información a la víctima, tal es el caso de Colombia; o que existe una información general de orientación a las víctimas en portales de Internet, según indicó Costa Rica, o en folletos de información, como se precisó en el

cuestionario chileno. En el caso de Chile, se informó incluso sobre proyectos específicos, como el Proyecto OPA, que pretende mejorar la relación entre el Ministerio Público y la víctima en los temas relativos a las garantías de su derecho a la información.

Por otra parte, Argentina mencionó que cuenta con un programa o mecanismo especial de información a la víctima relativo a determinados delitos, como por ejemplo, en los de violencia sexual. Finalmente, sobre esta misma temática, Costa Rica destacó el establecimiento de concesiones especiales que permiten a las víctimas ciertas facilidades para la realización de diligencias judiciales, como por ejemplo, el derecho a licencia con goce de sueldo.

El Sistema informa a la víctima sobre el papel que el Ministerio Público ocupa en su protección

Todos los países que se refirieron a esta consulta, a excepción de Uruguay, manifestaron que la víctima es informada sobre el papel que el Ministerio Público ocupa en su protección. Del mismo modo, Guatemala señaló que aquellas víctimas que pueden tener mayor riesgo se les informan sobre la posibilidad de ser incluidas en el programa de protección. Igualmente, países como Perú manifestaron que existe la obligación de supervisar las medidas de protección para verificar su efectivo cumplimiento a favor de la víctima.

El sistema de su país informa a la víctima sobre el papel que para su protección pueden desempeñar otras instituciones

Salvo Uruguay, los demás países que respondieron a esta cuestión manifestaron que se informa a la víctima sobre el papel de otras instituciones en materia de protección. Así, algunos países indicaron que cuentan con instructivos o protocolos de actuación con autoridades que tienen el primer contacto con la víctima, como por ejemplo: la Policía, según indicó el cuestionario argentino. De la misma manera, Bolivia señaló que el Ministerio Público viabiliza que las víctimas sean aceptadas en centros de acogida temporal. Chile, a su vez, informó que cuando el Ministerio Público evalúa la necesidad de que otras instituciones brinden protección, el mismo se hace cargo de derivar a las víctimas, incluso en aquellos casos en los que se requieren ciertas medidas de protección

garantizadas por la Policía. En el mismo sentido, en el cuestionario de Costa Rica se informó que en el protocolo de atención del Ministerio Público se incluye la obligación de informar a la víctima sobre la posibilidad de recibir acompañamiento por parte de otras instituciones.

Un aspecto relevante en este apartado se refiere a que la obligación de informar sobre la protección prevista para las víctimas en ciertos países está expresamente establecida para determinados delitos, como por ejemplo: los delitos violentos, agresiones sexuales, terrorismo, violencia doméstica o de género, según indicó España; delitos relacionados con violencia contra la mujer, como se especificó en el cuestionario de Guatemala, así como casos de trata de personas tal como fue señalado por los mexicanos.

El Sistema de su país informa a la víctima sobre las vías que tiene para formular denuncia y las consecuencias de formularla o no

Con ciertos matices, todos los países manifestaron que el sistema brinda información sobre las vías existentes para formular las denuncias y las consecuencias de hacerlo. En efecto, varios países manifestaron que la legislación establece la información relativa a la interposición de denuncias, principalmente en los Códigos Procesales Penales, este es el caso de Colombia, Costa Rica, México, Portugal. Al respecto, Bolivia indicó que dicha información relevante para la víctima está contenida en la ley orgánica del ministerio Público, mientras que Panamá indicó que este asunto está regulado en leyes específicas sobre protección a víctimas. Adicionalmente, Chile hizo referencia al desarrollo de campañas para promover la denuncia de delitos. En el mismo sentido se pronunciaron Guatemala, Paraguay, y Perú en relación con campañas en medios de comunicación. Costa Rica, por su parte, precisó que a través de internet se ofrece información trascendente para las víctimas.

El Sistema de su país informa a la víctima sobre papel que puede desempeñar durante la investigación o el proceso

En general todos los países que enviaron sus respuestas, salvo Paraguay, señalaron que informan debidamente a la víctima sobre su rol en el proceso. Así pues, México indicó que la obligación de informar el papel de la víctima se

encuentra contenida en la Constitución Política. De otro lado, Argentina, Colombia y Costa Rica se refirieron a sus respectivas legislaciones procesales penales. En el marco de sus justificaciones algunos países manifestaron también experiencias concretas sobre la información brindada. Por ejemplo, Chile manifestó que el modelo OPA otorga información a la víctima durante todas las etapas del proceso penal e indica su rol e importancia en cada una de ellas. Asimismo, Guatemala señaló que en la Fiscalía de la Mujer y en las Oficinas de Atención a la Víctima se realiza preparación para el debate.

El Sistema de su país informa a la víctima sobre el marco de seguridad y de asistencia de que puede disponer

Sobre este asunto, a excepción de Paraguay, los demás países que se pronunciaron al respecto informaron que brindan a la víctima información específica sobre el marco de seguridad y de asistencia previsto a su disposición. No obstante, Guatemala señaló que la información ofrecida resulta insuficiente. Adicionalmente, países como Colombia, Costa Rica y México indicaron que el Ministerio Público tiene la obligación legal de informar a la víctima sobre el derecho de protección y asistencia que le asiste.

Paralelamente, Costa Rica especificó que cuenta medidas de protección, procesales y extra procesales según el análisis del caso concreto. Así, entre las procesales se destacan, entre otras: el anticipo jurisdiccional de prueba, medidas cautelares, utilización de equipos de videoconferencia, y entre las extraprocesales: la reubicación, la custodia permanente o temporal, el acompañamiento, entre otros².

El Sistema de su país informa a la víctima sobre el curso de las actuaciones o resoluciones que se vayan adoptando

En principio, en todos los cuestionarios remitidos se registra que el sistema de los respectivos países informa a la víctima sobre el curso de las actuaciones procesales que se surten a lo largo de la causa penal. Adicionalmente, en el desarrollo de sus respuestas, algunos países precisaron ciertos aspectos sobre

² Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos /AIAMP, Fichas AIAMP, Costa Rica, 7.10. Protección a Víctimas, Testigos y Peritos. En: <http://www.aiamp.net/fichasaiamp/index.html>

este asunto. Así, Costa Rica indicó que su legislación procesal penal establece el derecho de la víctima a señalar un domicilio o medio que permita localizarla para comunicarle oportunamente las decisiones tomadas en el proceso. De otro lado, Chile informó que la víctima tiene derecho a comunicarse al centro de llamadas (*call center*) para solicitar información sobre su causa, dicha información se entrega de manera inmediata o dentro de las 72 horas siguientes.

Se han establecido mecanismos de información que eviten que lo técnico jurídico sea un obstáculo para su comprensión o para vencer los obstáculos que puedan significar las propias peculiaridades de la víctima. Cuanto más se precisan las consultas relativas al derecho de acceso a la información a favor de la víctima, se aprecia con mayor claridad los avances registrados sobre este aspecto en la mayoría de los países que remitieron sus cuestionarios. Sin embargo, aun se evidencia la importancia de institucionalizar mecanismos de información integrales en países como Paraguay que, según señaló en su respuesta, no cuenta con los mencionados procedimientos o mecanismos de información. En este apartado llama la atención el caso de Guatemala y Uruguay que no respondieron la mencionada consulta.

Entre las respuestas remitidas sobre esta pregunta, se hizo referencia, entre otros materiales, a folletos e instructivos utilizados para garantizar información efectiva y comprensible a la víctima. Sumado a lo anterior, algunos países indicaron que cuentan con normas y reglas que establecen ciertas condiciones para brindar información a la víctima. Es así que en el caso de Bolivia se debe presentar la información en un idioma comprensible para la víctima; Colombia, por su parte, se refirió al acompañamiento de traductores o intérpretes a la víctima que lo requiera; y Panamá mencionó que en dicho país cuentan con defensores técnicos que se encargan de brindar a la víctima información adecuada.

Se han elaborado mecanismos de comunicación para que otras instituciones velen por que en el primer contacto con la víctima ésta reciba información sobre su situación y derechos

En relación con esta materia, salvo Guatemala y Uruguay, la mayoría de los países que enviaron sus respuestas informaron sobre variados mecanismos de comunicación interinstitucional, que le permiten a la víctima acceder a información trascendente relativa a sus derechos, incluso desde su primer contacto con la administración pública.

Algunas de las estrategias implementadas por ciertos países al respecto, se refieren: en el caso de Bolivia a la existencia de una ruta crítica. Colombia informó sobre los modelos de gestión en esta etapa temprana (Salas de Atención al Usuario, Unidades de Reacción Inmediata, Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar CAVIF y Centros de Atención e Investigación Integral para Víctimas de Violencia Sexual CAIVAS). Del mismo modo, Chile mencionó la cartilla Mantengámonos en contacto del modelo OPA. Costa Rica hizo referencia a las campañas de divulgación a nivel nacional. Paraguay y Ecuador, informaron sobre convenios y protocolos con instituciones que tienen el primer contacto con la víctima. Perú destacó las campañas de sensibilización con la Policía para que informe de manera efectiva a la víctima; y finalmente, España y Argentina hicieron énfasis en los mecanismos específicos previstos en casos de violencia doméstica.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En las respuestas contenidas en este capítulo se aprecia, en términos amplios, que todos los países informan a la víctima sobre:

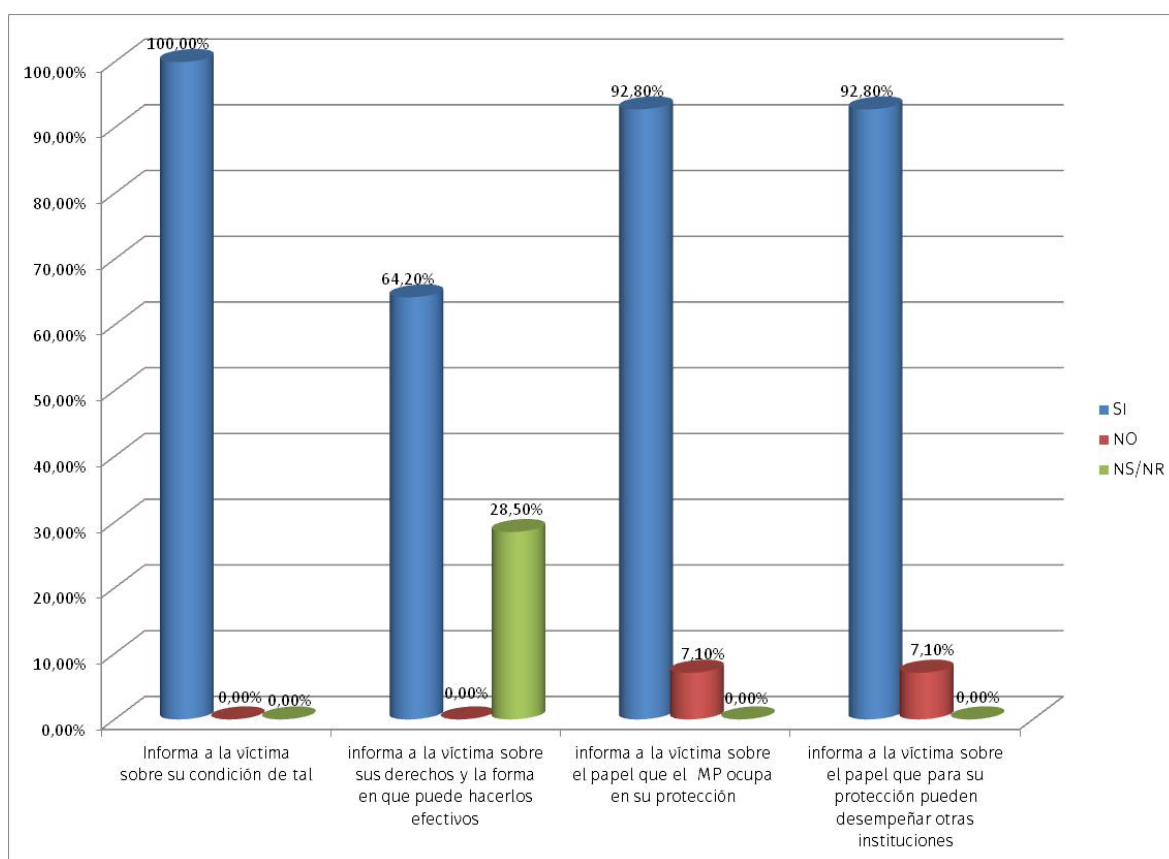
- ◆ Su condición de tal;
- ◆ Sobre sus derechos y sobre la forma en que pueden hacerlos efectivos;
- ◆ A excepción de Uruguay (por las razones expuestas en la síntesis del capítulo anterior; esto es, que las víctimas no se encuentran dentro de la órbita de la actuación fiscal del Ministerio Público)

todos los países informan a la víctima sobre papel que el Ministerio Público ocupa en su protección;

- ◆ Nuevamente a excepción de Uruguay, todos los países manifestaron que se informa a la víctima sobre el papel de otras instituciones en materia de protección;
- ◆ Todos los países informaron que el sistema brinda información sobre las vías existentes para formular las denuncias y las consecuencias de hacerlo;
- ◆ Todos los países, a excepción de Paraguay, manifestaron que se le informa a la víctima su rol en el proceso;
- ◆ Por lo demás, todos los países señalaron que mantienen informada a la víctima a lo largo del proceso. Al respecto, algunos países manifestaron que la legislación procesal penal establece el derecho de la víctima a señalar un domicilio o medio donde se puede localizar para comunicarle las decisiones del proceso. Dependiendo del país, varía quién provee esta información, bien sea el fiscal o bien sea las oficinas de asistencia y/o protección de víctimas

Sobre el contenido de la información, las Guías señalan que: *“sin dejar a un lado las necesidades procesales que el Ministerio Público puede tener en su relación con la víctima como objeto del procedimiento, la naturaleza de la información que se le facilite primeramente a ésta debe hacer el mayor hincapié en el hecho de que se considere primordialmente sujeto de derechos, teniendo especialmente presente que el Ministerio Público, en su calidad de representante de los intereses generales, es también, en el proceso penal, representante de la sociedad como víctima genérica de todo hecho delictivo”*.

Gráfico No. 2



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

En consecuencia, de acuerdo con la información recolectada, se aprecia una situación muy positiva en términos de la información que reciben las víctimas de parte del Ministerio Público en relación al proceso penal.

CAPÍTULO III. LA SEGURIDAD DE LAS VÍCTIMA

Los distintos ordenamientos jurídicos de la Región han adoptados medidas referidas a la protección de las víctimas con el fin de salvaguardar su seguridad y la de sus familias, especialmente si serán testigos dentro del proceso.

Este capítulo se enmarca dentro del punto 3 de las Guías de Santiago, que establecen claramente que al Ministerio Público no le corresponde la dispensa directa de la seguridad de las víctimas, pero sí instar a las instituciones del Estado que tienen a su cargo la seguridad de los ciudadanos a que la brinden.

No obstante lo anterior, a partir de las respuestas remitidas se infiere que a la mayoría de los Ministerios Públicos les corresponde dispensar esta seguridad. En este sentido, a excepción de Argentina y Uruguay, en la mayoría de los casos el Ministerio Público adopta medidas dirigidas a garantizar la protección de las víctimas, e incluso, en algunos países como Chile, México y Portugal las de sus parientes. En España, por ejemplo, esta competencia de dispensa de seguridad la tiene el Fiscal cuando sean víctimas de violencia de género.

Las Guías de Santiago se refieren, además, a la legitimidad del Ministerio Público respecto de otros órganos para brindar la seguridad de las víctima, en los términos de las Guías, “[...] *el Ministerio Público debe estar dotado de legitimación procesal o autoridad para instar a los órganos de la Administración de Justicia o de la Policía la puesta en marcha de los mecanismos de seguridad*”. Fundamentalmente, el objetivo de estas medidas cautelares es impedir que durante las fases de investigación, así como durante el juicio, el inculpado o un tercero interesado pueda llevar a cabo actos de intimidación contra la víctima/testigo, con el fin de impedir que ésta incrimine al inculpado.

A propósito de este tema, los países que enviaron sus respuestas indicaron que sus respectivos cuerpos normativos en materia penal establecen a cargo del Fiscal la facultad de instar a las autoridades correspondientes la implementación de las medidas de seguridad que se estimen oportunas a favor de la víctima. De esta manera, se procura garantizar la integridad de la víctima y de las personas cercanas a ésta, e incluso de sus bienes, cuando dentro del proceso existan indicios de potenciales actos de intimidación o represalias derivados de la participación de la víctima en el proceso.

En resumidas cuentas, países como: Bolivia, Chile, Uruguay, y en algunos casos Perú deben solicitar a los tribunales que emplacen a otras instituciones para que brinden la seguridad requerida por las víctimas. Por el contrario, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Portugal los respectivos Ministerios Públicos, o la Fiscalía en el caso colombiano, tiene a su cargo -a través de la

correspondiente oficina especializada en atención a la víctima- la solicitud de medidas de seguridad antes las autoridades competentes.

En materia procesal, las Guías de Santiago recomiendan la articulación de medidas cautelares o de seguridad durante y después del proceso. El único país que, según manifestó, no contempla en su legislación que el Ministerio Público implemente estas medidas es Paraguay. Los demás países, en su mayoría, hicieron alusión a medidas de protección policial y resguardo en albergues.

En cuanto a las precisiones señaladas por algunos países, es oportuno reseñar lo referido por Chile, país que cuenta con dos medidas de protección que pueden otorgarse a las víctimas, estas son: las de carácter preventivo (cuidado de la integridad física de la víctima), y las de carácter económico. Las primeras pueden ser implementadas directamente por el Fiscal, mientras que las segundas debe solicitarlas ante un juez de garantía.

Igualmente, países como Bolivia, Colombia y Paraguay informaron que una vez finalizado el proceso judicial no cuentan con dichas medidas de seguridad a favor de la víctima.

Entre los países que reportaron la existencia de esta previsión luego de la culminación del proceso, Argentina especificó que si existen nuevas amenazas o intimidaciones debería iniciarse una nueva causa penal, hecho que sugiere un margen de duda sobre el claro establecimiento de las referidas medidas de seguridad en dicho país. Por otra parte, Chile señaló que en su normativa es potestad del Fiscal solicitarle a la Policía la extensión de las medidas de seguridad. De igual modo, Ecuador y Perú comparten esta potestad, que se extiende hasta que exista una disminución considerable del riesgo. A su vez, España dispone en su legislación esta posibilidad únicamente para las víctimas que consideran especialmente como vulnerables; esto es, menores de edad y víctimas de violencia de género.

En relación con la puesta en marcha de mecanismos de seguridad, se prevé que el Ministerio Público pueda informar a la Policía sobre las medidas de

protección que se acuerden, con el fin de que controle su cumplimiento o que haga una intervención ante un eventual quebrantamiento de las mismas. Al respecto, la mayoría de países han establecido el procedimiento para que el Ministerio Público informe a la policía sobre estas medidas, a través de los medios previstos en cada sistema para la notificación a estas autoridades. Dichas notificaciones se realizan generalmente mediante oficios o notas que remite el Fiscal del caso. Por otra parte, es preciso advertir que sólo Colombia y Uruguay indicaron que la autoridad correspondiente en cada caso (Fiscalía en Colombia, Ministerio Público en Uruguay) no cuenta con la facultad en comento.

En otro orden de cosas, salvo Bolivia, Ecuador y Paraguay, en los demás países que enviaron sus respuestas existen otras instituciones diferentes al Ministerio Público que pueden garantizar la seguridad de las víctimas. Al referirse a dichas instituciones, la mayoría de los países hacen alusión a entidades estatales con un mandato específico de trabajo con ciertas poblaciones vulnerables, como es el caso de los niños/as y adolescentes, y las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. En el caso de Argentina es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la institución que ha establecido un programa especial de protección a víctimas especialmente vulnerables.

Adicionalmente, las Guías recomiendan la creación de redes de ayuda fundadas en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con las cuales los Ministerios Públicos puedan llegar a suscribir los correspondientes protocolos de colaboración que guíen su actuación. Sobre este particular, un poco más de la mitad de los países manifestó que se han suscrito este tipo de acuerdos con otros organismos estatales que brindan protección a víctimas especiales.

Ahora bien, otro aspecto que subrayan las Guías de Santiago con especial énfasis se refiere al derecho a la intimidad. Así, bajo la premisa de que la intimidad de las personas es un derecho fundamental reconocido en distintos instrumentos internacionales, le corresponde a los Estados disponer los medios y las condiciones para garantizar la salvaguarda de dicho derecho de la mejor forma. Por consiguiente, en el marco de un proceso judicial, es el Ministerio

Público la autoridad responsable de amparar la dignidad de la víctima, a través de la protección de su vida privada.

En el sentido de lo expuesto, la Recomendación 85 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1995 establece que *“la política de información y de relaciones con el público en el marco de la instrucción y el juicio de las infracciones deberá tomar debidamente en cuenta la necesidad de proteger a la víctima de toda publicidad que implicara un ataque a su vida privada o su dignidad. Si el tipo de infracción, el estatuto particular, la situación o la seguridad personal de la víctima requieren de especial protección, el proceso penal anterior a la sentencia debería tener lugar a puerta cerrada o la divulgación de los datos personales de la víctima debería ser objeto de restricciones adecuadas”*.

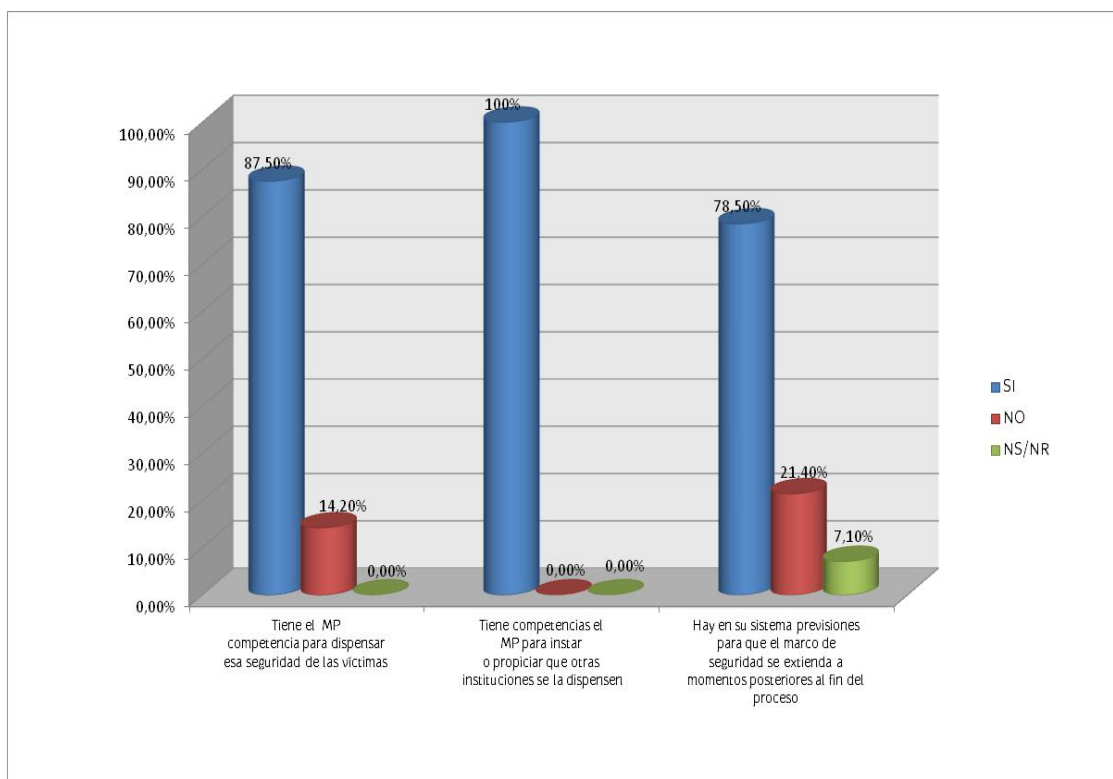
En consonancia con lo referido previamente, las Guías de Santiago sugieren que los funcionarios encargados de gestionar y ejecutar las políticas de comunicación dentro de los Ministerios Públicos deben ser capacitados sobre el contenido de dichos derechos. Así pues, la información recabada al respecto revela que el 78% de los Ministerios Públicos de los respectivos países que se refirieron a este tema se ajustan a las recomendaciones señaladas en las Guías, particularmente en casos donde las víctimas son niños, niñas o adolescentes. En países como Bolivia, Chile, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú está establecida esta garantía dentro de leyes especiales e incluso en los Códigos Procesales Penales. En los demás países, existen circulares o instrucciones referidas a la garantía en mención. Algunas de las medidas que se destacan sobre este asunto, incluyen: la prohibición de difusión de datos, sobre todo si se trata de niños/as o adolescentes involucrados; no suministrar datos de la víctima, y de ser necesario, solamente los apellidos; y no permitir que los protegidos declaren en público. Panamá reflejó en el cuestionario una buena práctica que puede ser replicada, consistente en la realización de foros de concientización con los medios de comunicación, con el fin de sensibilizarlos sobre el respeto de la identidad de las víctimas y la presunción de inocencia.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

A pesar de que las Guías establecen que al Ministerio Público no le corresponde la dispensa directa de la seguridad de las víctimas, de acuerdo a la información obtenida, en la mayoría de los casos el Ministerio Público adopta medidas que garantizan su protección, a excepción de Argentina y Uruguay.

En segundo lugar señalan las guías que, en cualquier caso, el Ministerio Público debe estar dotado de legitimación procesal o autoridad para instar a los órganos de la Administración de Justicia o de la Policía la puesta en marcha de los mecanismos de seguridad”. Al respecto, todos los Ministerios Públicos informaron que en su legislación tienen establecida esta función.

Gráfico No. 3



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

En materia procesal, las Guías recomiendan la articulación de medidas cautelares o de seguridad durante o después que finalice el proceso. Sobre este último punto, algunos de los países que indicaron la existencia de esta previsión una vez culminado el proceso hacen la salvedad de que en caso de que existan

nuevas amenazas o intimidaciones, deberá iniciarse una nueva causa penal, lo que puede llevar a pensar que dichas medidas no están establecidas como tal (como es el caso de Argentina).

CAPÍTULO IV. FORMACIÓN DE OPERADORES EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Según lo indican las Guías, es responsabilidad del Ministerio Público la capacitación y formación de sus funcionarios, respecto de:

1. El sistema legal de protección de víctimas
2. La red de asistencia y de seguridad ajena a la propia Institución
3. Las habilidades de trato mínimas con las víctimas

Salvo un país que no contestó la pregunta sobre esta materia, los demás países indicaron que su institución cuenta con políticas relativas a la capacitación de los operadores sobre el sistema legal de protección a las víctimas. Argentina informó, además, que de los cursos generales para los empleados que inician en el Ministerio Público, hay cursos específicos sobre abuso sexual, perspectiva de género en la actividad de la institución, violencia doméstica, entre otros. De igual manera, algunas de las temáticas previstas para la capacitación de funcionarios judiciales en los demás países, se refieren a: la sensibilización sobre el buen trato a la víctima, la evaluación del riesgo e implementación de medidas de protección a la víctima, los servicios y modelos de atención, y tratamiento a la víctima, etc.

Con respecto a políticas de capacitación a los operadores de la administración de justicia en relación con la red asistencial y de seguridad ajena al Ministerio Público, sólo Portugal indicó que no cuenta con estas políticas. No obstante, las justificaciones de algunos países sobre este tema se orientaron a informar que los funcionarios asisten a talleres organizados en diferentes ámbitos, con otras instituciones, con el apoyo incluso de organismos internacionales, pero no se refirieron en detalle a los contenidos de dichos talleres. Sólo Costa Rica y

Ecuador indicaron específicamente que en sus capacitaciones informan sobre las instituciones cooperantes y los servicios que prestan.

Otro asunto en el que son especialmente enfáticas las Guías de Santiago se refiere a evitar la revictimización en el proceso judicial, particularmente aquella derivada de la actuación de los mismos funcionarios. En este sentido, contemplan las Guías que “[d]esde la premisa de que el Ministerio Público está obligado a informar y a tratar con la víctima evitando ser un motivo más de victimización, se describirá un código de mínimos que será adecuadamente difundido entre sus miembros, revisándose su cumplimiento efectivo.”

Por esta razón, el cuestionario quiso indagar si dentro de los Ministerios Públicos existen instrucciones dirigidas a fiscales y funcionarios en relación a su manera de actuar con las víctimas. En relación con este aspecto, Portugal nuevamente informó que no se han dictado instrucciones sobre este particular, pero que en la formación inicial de los funcionarios se otorga particular atención en la capacitación sobre las técnicas de interrogatorio e indagación. Los demás países sí hicieron referencia a directrices, circulares, resoluciones y demás comunicaciones sobre el referido tema de consulta. Entre estos se países se cuenta Argentina, que se hizo alusión a resoluciones previstas para víctimas en general, víctimas menores de edad y víctimas de tortura. Costa Rica, en su respuesta, manifestó que cuenta con protocolos que pretenden homogenizar la labor de los fiscales en relación a la víctima.

Más aún, las Guías determinan que aunque la formación de otros protagonistas implicados no es competencia propia de los Ministerios Públicos, no excluye que debe existir una adecuada concertación y cooperación con ellos para formar y mejorar los servicios. Por tal motivo se quiso conocer si se cuenta con políticas de cooperación basadas en la capacitación de otros operadores, externos a los Ministerios Públicos, que interactúen con las víctimas. Con la salvedad de Perú y Portugal, los demás países informaron que sí cuentan con estas políticas. Panamá, por ejemplo, indicó que dentro del programa de capacitación del Ministerio Público se contempla la participación de otras instituciones como la Policía Nacional, la dirección de Migración, la Defensoría de los Habitantes, etc.

Otro caso que se resalta es el de Ecuador, donde existe una colaboración directa entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Interior en lo relativo al tratamiento de la víctima.

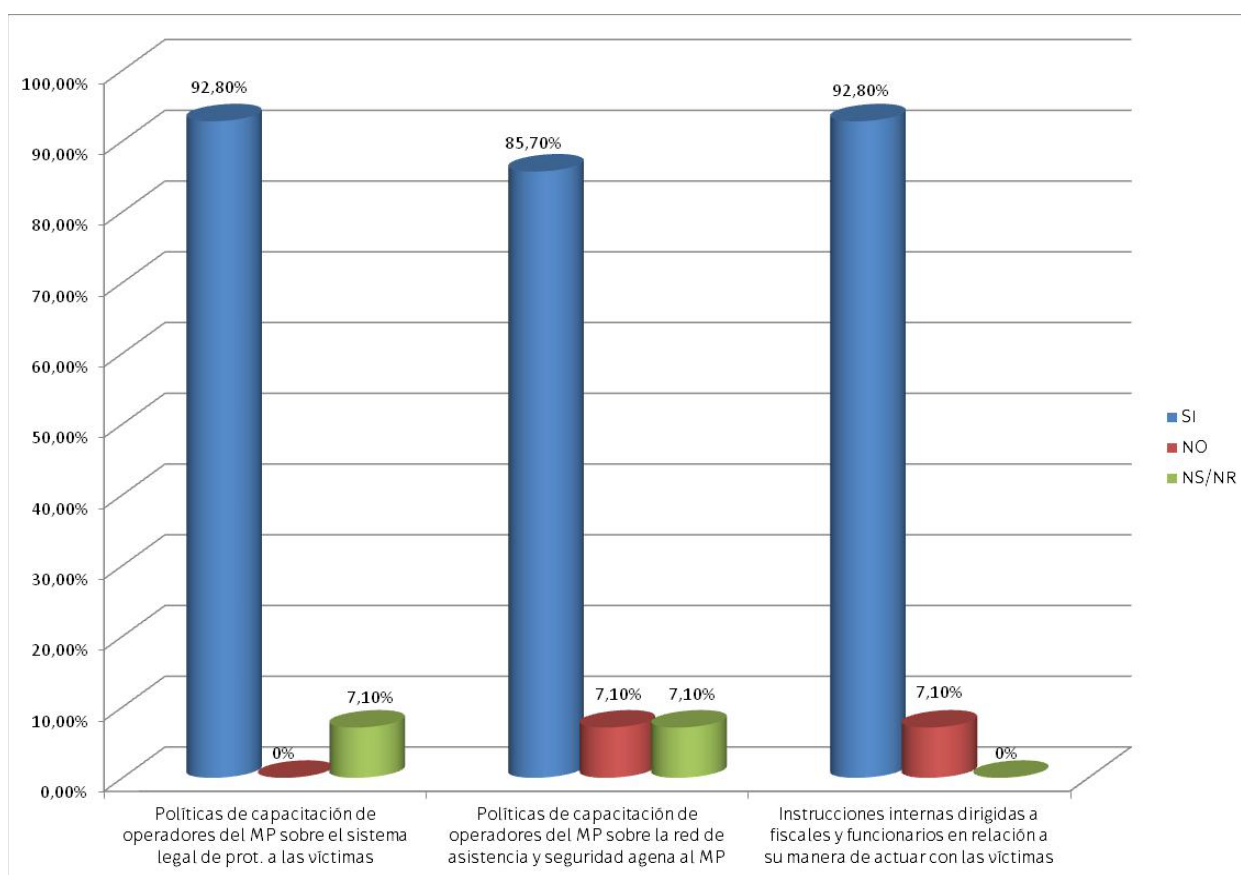
SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

El presente capítulo se enfoca con especial énfasis en las diferentes temáticas y estrategias de formación que promueven los Ministerios Públicos especialmente entre sus funcionarios. Es así que relación con la capacitación a los operadores sobre el sistema legal de protección a víctimas, la mayoría de los países informaron que cuentan con líneas de acción en dicho sentido. Sobre este asunto, Argentina precisó que, además de los cursos generales para los empleados que inician en el Ministerio Público, hay cursos específicos sobre abuso sexual, perspectiva de género en la actividad de la institución, violencia doméstica, etc.

Sumado a lo anterior, la información remitida por los demás países contenía referencias, entre otras temáticas, a las siguientes: sensibilización sobre el buen trato a la víctima, evaluación del riesgo e implementación de medidas de protección a la víctima, servicios y modelos de atención y tratamiento a la víctima.

Con respecto a las políticas de capacitación a los operadores del Ministerio Público sobre la red asistencial y de seguridad, salvo Portugal, todos los países respondieron que cuentan con acciones orientadas a tal fin.

Gráfico No. 4



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Si bien todos los países informaron que ofrecen capacitación en las áreas señaladas, ni el cuestionario ni las respuestas permiten concluir sobre la cobertura, los contenidos, ni la calidad de dicha capacitación.

CAPÍTULO V. EL ROL DE LA VÍCTIMA EN EL PROCESO

La reforma de la justicia penal en la mayor parte de los países de América Latina ha involucrado la armonización de los sistemas de justicia nacionales a los estándares internacionales de justicia penal y de derechos humanos, en los que se reconoce un conjunto de derechos a las víctimas durante el desarrollo del proceso judicial.

Este conjunto de derechos tiene por objetivo garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de las víctimas y, muy especialmente, evitar la revictimización de las mismas en el marco del proceso penal, esto es, evitar que además de víctimas del delito, se conviertan en “víctimas del sistema de justicia penal”.

En cuanto a la participación de la víctima en el proceso, las Guías de Santiago advierten que “la existencia de sistemas procesales diversos hace que en este momento no se puedan predicar de una manera uniforme principios comunes para abordar la intervención de la víctima en el momento del juicio”.

Efectivamente, en los cuestionarios se aprecian las diversas situaciones jurídicas en que se encuentran las víctimas, al considerar la variedad y complejidad de los sistemas y normativas nacionales. Nos encontramos con sistemas tan amplios como el español que prevé la participación del ofendido como acusador en cualquier tipo de delitos, pasando por sistemas intermedios en los que la víctima actúa como querellante adhesivo o colaborador del Ministerio Público a aquellos en los que el principio general es el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Fiscal, salvo para la persecución de los delitos exclusivamente privados.

Retomando lo señalado por los países en relación con la participación de la víctima en el proceso, es oportuno resaltar que, según los datos recabados, todos los países cuentan con mecanismos que permiten la participación de la víctima en la fase de investigación.

Por lo demás, señalan las Guías que: “[d]ebe extremarse el cuidado para que la víctima no coincida con el agresor cuando ambos se encuentren en cualesquiera dependencias a la espera de la práctica de cualquier actuación”. Bien, en relación con este asunto, todos los países informaron sobre la existencia de mecanismos que tienden a evitar la confrontación de la víctima con el agresor, especialmente cuando se trata de víctimas niños, niñas y adolescentes y víctimas de delitos sexuales, a través de circuitos cerrados de cámaras de televisión,

videoconferencias, biombos de seguridad, Cámaras de *Gesell* y medios tecnológicos como las grabaciones, entre otros.

Las Guías también establecen que “la investigación no debe alterar la seguridad de la víctima y a lo largo de la misma debe valorarse la posible práctica de actuaciones de prueba anticipada para que [...] se evite que el proceso, en su desarrollo, se convierta en causa de victimización secundaria[...]”. A excepción del sistema federal de México, el resto de países informaron que la víctima puede elementos de prueba durante la fase de investigación.

Igualmente, todos los países se refirieron a diferentes mecanismos mediante los cuales se informa a la víctima del curso del proceso, como el “*Call Center*” que existe en Chile. En otros casos, según indicó en distintas respuestas, esta función de información y orientación se le atribuye a las oficinas de atención a las víctimas.

De acuerdo con las Guías la víctima también tiene derecho a entender el contenido del proceso según sus condiciones personales de lengua y cultura, para lo cual en cada caso se utilizará con ella una comunicación ajustada a tales parámetros, renunciando a conceptos jurídicos innecesarios. A excepción de Guatemala, Paraguay y Portugal, el resto de los países informaron sobre diferentes mecanismos que se utilizan para garantizar los derechos de las personas que pertenecen a grupos vulnerables, tanto mecanismos jurídicos como mecanismos institucionales, que incluyen la posibilidad de acciones, tales como: rendir declaración en su domicilio, la asistencia de intérprete, la utilización del lenguaje LESCO y Braille, así como brindarle telefónicamente, presentar un informe / seguimiento del caso, hasta la formulación, desarrollo y ejecución de políticas públicas que se llevan a cabo a través de áreas o comisiones destinadas a atender este tema, como es el caso de la Comisión de Accesibilidad del Poder Judicial de Costa Rica.

Por otra parte, señalan las Guías que las víctimas tienen derecho a intervenir en el proceso sin que ello suponga un coste que no pueda asumir, o que ese coste impida dicha intervención. En este sentido, respecto de las víctimas que se

encuentran en una “situación económica deficitaria”, en general los países también informaron sobre diferentes mecanismos, entre ellos: el Fondo de Aportes Económicos para víctimas y testigos (FAE) de la Fiscalía de Chile, que considera en este ámbito, prestaciones de atención social, médica, psicológica y psiquiátrica.

En relación con la utilización de nuevas tecnologías para posibilitar o hacer más fácil la intervención de las víctimas, todos los países hicieron alusión a diferentes áreas, como: las comunicaciones telefónicas, internet, Cámaras Gesell, entre otras.

En cuanto a los mecanismos que propicien o garanticen la mayor libertad de las víctimas durante la investigación o el juicio; esto es, que procuren que las víctimas presten libremente su testimonio al tiempo que se trate de impedir su intimidación, Chile resaltó el “modelo OPA” descrito antes en este informe, mientras que Costa Rica se refirió a un proceso de “empoderamiento de las víctimas”, por su parte Ecuador indicó las acciones que las víctimas no pueden realizar por el nivel de riesgo, como por ejemplo: su exposición en los medios de prensa. Finalmente, se subraya lo referido por México en relación con la posibilidad de trasladar a la víctima a un albergue y/o refugio.

En cuanto al ítem relacionado con los mecanismos que ayuden o potencien la colaboración de la víctima durante su intervención en la investigación o el proceso, Argentina informó que en el caso de que se trate de delitos presuntamente cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad la declaración se debe realizar sin la presencia de algún miembro de dicha fuerza. Costa Rica, a su vez, comentó sobre el apoyo psicológico o social dispuesto por parte de la Oficina de Atención a la Víctima. Ecuador, por su parte, se refirió a la protección policial.

En otro orden de cosas, las Guías destacan que: “[...] cabe predicar un rol de obligaciones para la víctima. La víctima tiene la opción de denunciar los hechos desde un marco de libertad de elección. Una vez que el proceso tiene inicio y en un entorno de garantías y un clima favorable, la víctima está obligada a ser veraz

y a colaborar con el Ministerio Público para el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables”. Al respecto, cabe señalar que Bolivia hizo referencia a la aplicación del “test de veracidad del testimonio”

En cuanto alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público tendente a determinar que la víctima ejerza sus derechos con la mayor dignidad o intimidad, Argentina refirió criterios de género (tener en cuenta el género del declarante). Chile la obligación de no discriminar, y Ecuador hizo referencia al “sistema de reserva”.

Sobre alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público que vele por la reserva y confidencialidad en el proceso, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay hicieron alusión a la confidencialidad de la investigación, mientras que Perú mencionó que en los casos de los Delitos contra la Libertad Sexual se mantiene en reserva los datos de las víctimas.

En cuanto a alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público tendente a prevenir situaciones de riesgo para la víctima, a excepción de Argentina, todos los países informaron sobre variadas líneas de acción, respecto de las que se resaltan: en Colombia, la Fiscalía General de la Nación participa en el Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo - CRER – y el Comité Intersectorial de Alertas Tempranas, en los cuales se evalúa el riesgo de las potenciales víctimas en diferentes escenarios. Costa Rica informó que la valoración del riesgo es uno de los elementos que el Ministerio Público se encuentra facultado para emplear como fundamento de sus solicitudes de prisión preventiva contra el imputado. Igualmente, en este país el Ministerio Público tiene a su cargo el deber de informar a la víctima de las decisiones o resoluciones que puedan incidir de alguna manera sobre su seguridad.

Respecto de las acciones del Ministerio Público para evitar la revictimización, todos los países señalaron diversas estrategias. Tal es el caso de México donde: “la FEVIMTRA emplea la figura del expediente único, donde se concentran datos de la víctima, de la problemática, de la situación de vida, acciones

previamente emprendidas para que cuando la víctima transite de un área a otra, “los profesionales que la atiendan no la victimicen”. En sentido similar, Perú se refirió a la existencia de la “Sala con Entrevista Única”.

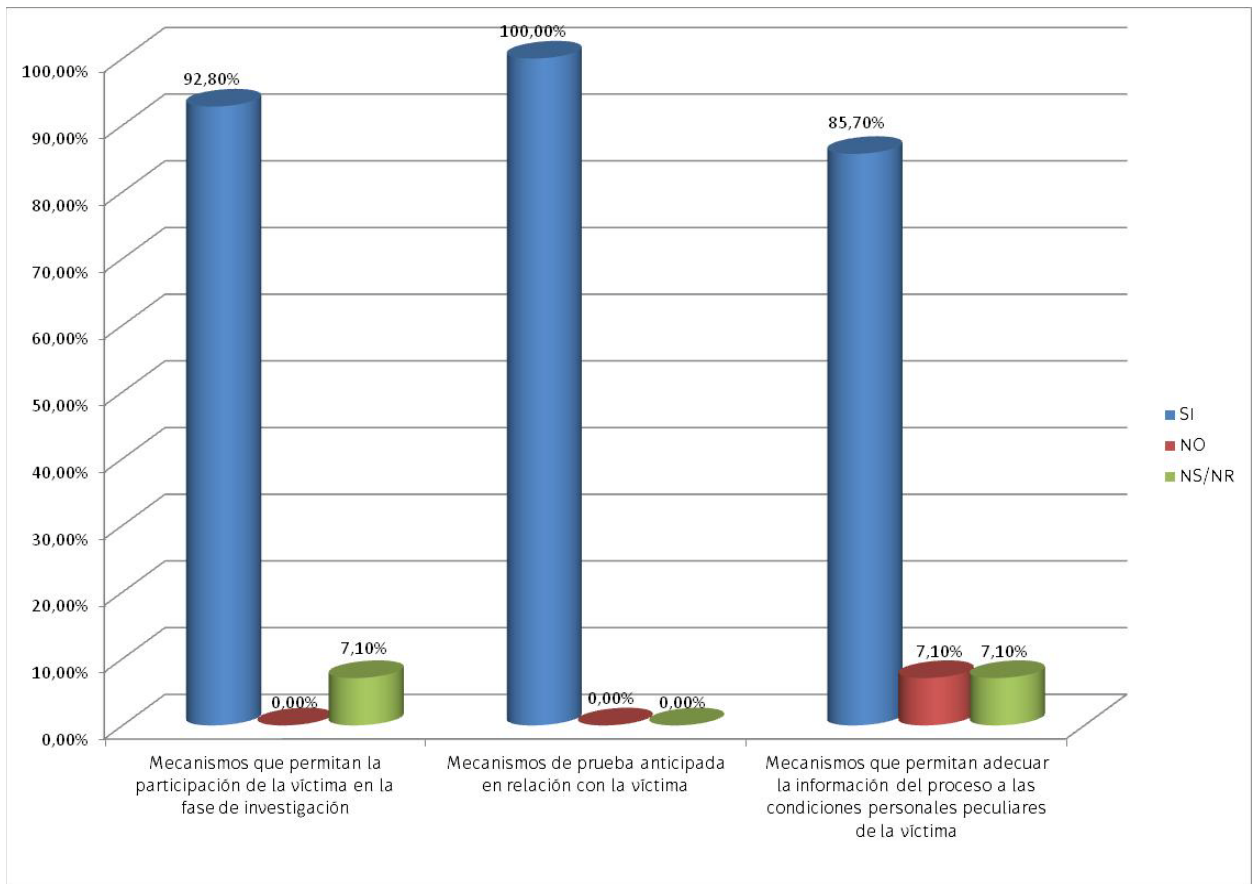
SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En cuanto a su regulación normativa, las Guías de Santiago advierten “*la existencia de sistemas procesales diversos que hace que en este momento no se puedan predicar de una manera uniforme principios comunes para abordar la intervención de la víctima en el momento del juicio*”.

Efectivamente, en los cuestionarios se aprecian las diversas situaciones jurídicas en que se encuentran las víctimas, al considerar la variedad y complejidad de los sistemas y normativas nacionales. Nos encontramos con sistemas tan amplios como el español que prevé la participación del ofendido como acusador en cualquier tipo de delitos, pasando por sistemas intermedios en los que la víctima actúa como querellante adhesivo o colaborador del Ministerio Público a aquellos en los que el principio general es el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Fiscal, salvo para la persecución de los delitos exclusivamente privados.

En cuanto a la intervención en la investigación, todos los países se refirieron a la existencia de mecanismos para la participación de la audiencia de la víctima y, en general, de mecanismos que permiten su participación en esta fase.

Gráfico No. 5



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

También en este capítulo todos los países informaron sobre la existencia de mecanismos que tienden a evitar la confrontación de la víctima con el agresor, especialmente cuando se trata de víctimas niños, niñas y adolescentes y víctimas de delitos sexuales. Entre los mecanismos referidos para tal fin, se cuentan: circuitos cerrados de cámaras de televisión, videoconferencias, biombos de seguridad, Cámaras de *Gesell* y medios tecnológicos como las grabaciones, entre otros.

CAPÍTULO VI. COMPENSACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Sobre este tema, las Guías de Santiago plantean las diferentes clases de daños que puede sufrir la víctima, y proponen la pertinencia de un concepto amplio de víctima, en el sentido de que el delito puede afectar tanto a la víctima

directamente, como a su entorno, “no necesariamente unido a ella por lazos familiares”.

Adicionalmente, respecto de la consagración normativa de la compensación de las víctimas, las Guías reconocen la existencia de sistemas procesales diversos, situación que explica la disparidad sobre la forma y el momento para el ejercicio de las acciones penal y civil para la reparación de dichos daños. De manera que, en ciertos casos, no es competencia del Ministerio Público velar porque la reintegración se lleve a cabo.

Respecto del resarcimiento de los daños, la doctrina diferencia entre restitución, reparación e indemnización (privada o pública). No obstante, aunque el Capítulo VII del cuestionario en materia de víctimas se titula “Compensación”, en las preguntas relacionadas no se diferencia con rigor el significado atribuido a los conceptos antes referidos, debido a que las consultas se refieren indistintamente a los conceptos: reparación, resarcimiento y compensación. Específicamente se hace alusión a: reparación del daño civil, resarcimiento de la víctima, compensación pública para la reparación, reparación integral, reparaciones por daños indirectos.

Ahora, de acuerdo con la doctrina, es oportuno señalar que restituir implica reponer o devolver la cosa en el estado que tenía antes de la comisión del ilícito, con abono de los deterioros o menoscabos sufridos; mientras que reparar el daño involucra obligaciones de dar, hacer o no hacer, atendiendo a la naturaleza del daño y a las condiciones personales y patrimoniales del responsable; y, por último, indemnizar, se refiere a los perjuicios materiales y morales, no sólo los que se hubiesen causado al agraviado, sino también a sus familiares y terceros.

Por otra parte, retomando las orientaciones contenidas en las Guías sobre este particular, no queda duda de que el Ministerio Público puede asumir las siguientes “tareas concretas en determinados ámbitos”: i) la información a la víctima sobre las vías de reparación; ii) propiciar acuerdos de mediación y reparación, iii) la creación de cajas de compensación para brindar cierto grado

de reparación a determinadas víctimas, lo que constituye una medida administrativa desligada del proceso penal aunque con referencia en el mismo.

Información a la víctima sobre las vías de reparación

A propósito de las repuestas remitidas sobre esta temática, salvo Argentina – que se refirió a este aspecto-, Paraguay, y Uruguay, los demás países señalaron que el Ministerio Público ejerce funciones informativas sobre las vías de reparación del daño civil para la víctima.

Propiciar acuerdos de mediación y reparación.

En este ítem se consulta si el Ministerio Público utiliza algún sistema de mediación relativo al resarcimiento de la víctima. Las respuestas, como se observa a continuación, fueron diversas, dado que no respondieron a la referida pregunta: Argentina, Guatemala y Panamá. Respondieron negativamente: Chile, Ecuador, España, Paraguay, Portugal y Uruguay; y por último, entre los países que respondieron afirmativamente, se cuentan: Bolivia, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Creación de cajas de compensación

Sobre este tema señalan las guías que “[...] no cabe quedarse en valorar todo hecho delictivo como un defectuoso servicio del Estado en su obligación de brindar seguridad a los ciudadanos, sino que debe hacerse hincapié en la progresiva creación de mecanismos de solidaridad social para ir instaurando sistemas en que la contribución de todos ayude a desarrollar mecanismos de caja de compensación para brindar cierto grado de reparación a determinadas víctimas.” Bien, en relación con las respuestas remitidas al respecto, el panorama es el siguiente: no respondieron a la pregunta: Argentina, Guatemala y Panamá. Respondieron negativamente: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay. Afirmativamente respondieron: Colombia, España, Paraguay y Portugal.

Sobre las respuestas afirmativas antes señaladas es preciso indicar, a manera de ejemplo, que: Colombia se refirió a seguros que cubren los daños causados bajo la responsabilidad extracontractual. Por su parte, España informó que estos

mecanismos existen fundamentalmente para las víctimas de actos terroristas. Mientras que México se refirió al Fondo de Auxilio Económico a Familiares de Víctimas de Homicidio de Mujeres en el municipio Juárez, Fondo de la Procuraduría General de la República. Asimismo, Paraguay señaló que si bien no se cuenta con caja de compensación pública, se han dictado leyes especiales para casos específicos de compensación de las víctimas. Finalmente, en el derecho portugués las víctimas de delitos que involucran la práctica de actos intencionales de violencia pueden ser beneficiarias de una indemnización pagada por el Estado.

Extensión del beneficio de caja de compensación a víctimas extranjeras

En relación con este asunto, se resalta, entre las respuestas recibidas, que para que un extranjero pueda acceder al beneficio de caja de compensación previsto en la legislación española, la ley exige que esta persona resida habitualmente en España, o que sea nacional de otro Estado que reconozca ayudas análogas a los españoles en su territorio. Se subraya también el caso de Paraguay y Portugal, países que, según informaron, no establecen diferencias entre las víctimas nacionales y extranjeras.

Papel que ejerce el Ministerio Público en la ejecución de mecanismos de caja de compensación, concretamente en la difusión de información relativa a esta ayuda.

Al ser consultado sobre este aspecto, respondieron afirmativamente: España, México y Portugal. Este último país señaló en su justificación que: “el Ministerio Público es una de las entidades que puede requerir la concesión de indemnización por parte del Estado a víctimas de delitos violentos [...] existiendo también asistencia a las víctimas para la obtención de indemnización que es proporcionada a través del nombramiento de patrono, en la sede de apoyo judicial. Tal patrono, en base a sus conocimientos técnicos, deberá practicar los actos procesales necesarios para la ejecución”.

Facultades, potestades o deberes concretos que ejerce el Ministerio Público de cara a hacer efectiva la compensación de la víctima

Entre los países que respondieron afirmativamente a la consulta relativa al tema en comento, se cuentan: Bolivia, Colombia, España (ejerciendo la acción civil derivada del delito), México, Panamá, y Perú.

Estándares internacionales y reparación integral de las víctimas

También se obtienen variadas respuestas sobre el ítem en el que se consulta si en el Ministerio Público se han adoptado estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral de las víctimas. Al respecto, responden afirmativamente: Bolivia, Colombia, España, México y Perú. Es oportuno señalar, manera de ejemplo, que en Colombia la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades validando la participación de la víctima dentro de la actuación penal, en aras de obtener los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Reparaciones a víctimas por daños indirectos

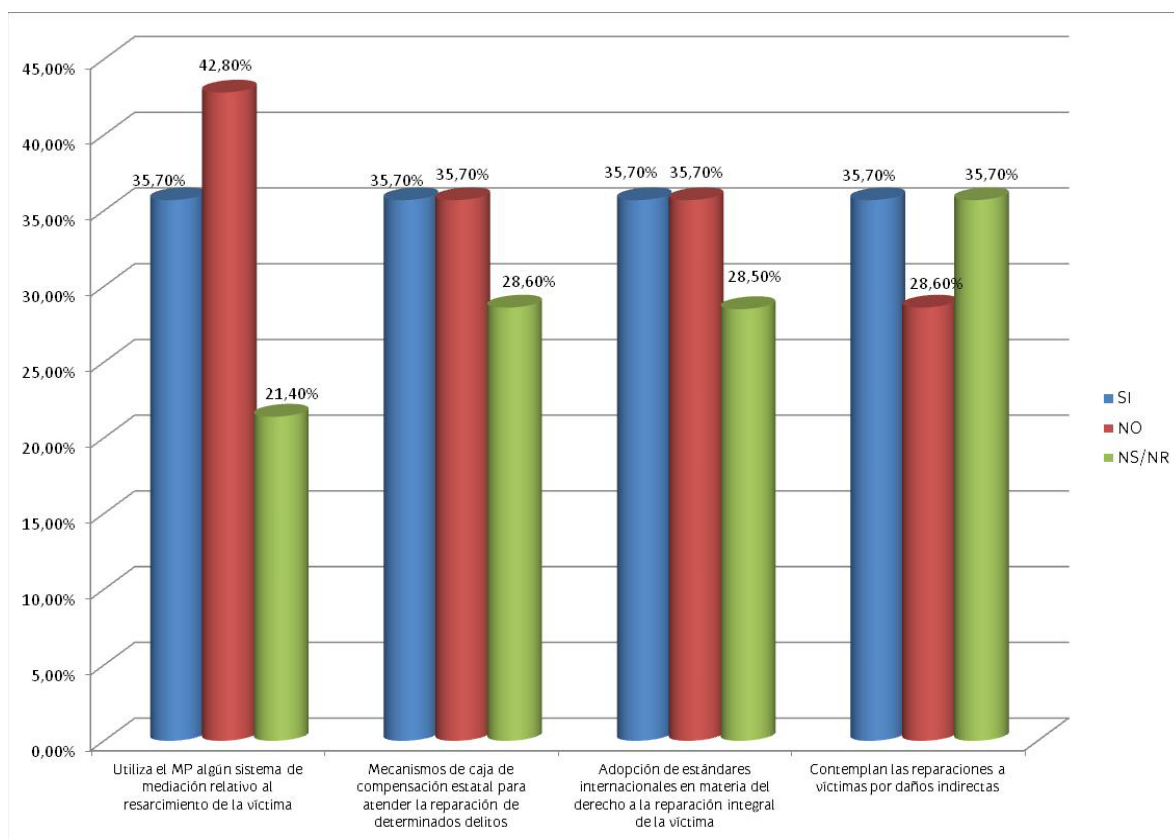
Los países que respondieron afirmativamente al ítem que consulta si están contempladas las reparaciones a víctimas por daños indirectos, son los siguientes: Colombia, Costa Rica, España, México y Perú

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Sobre este tema, las Guías inician planteando las diferentes clases de daños que puede sufrir la víctima y proponen un concepto amplio de víctima, en el sentido de que el delito puede afectar tanto a la víctima directamente, como a su entorno, *“no necesariamente unido a ella por lazos familiares”*, reiterando así el concepto de víctimas indirectas a que se hace referencia en el Capítulo I del cuestionario en materia de víctimas. Igualmente, las Guías resaltan la existencia de sistemas procesales muy diversos, que hacen que exista una gran disparidad respecto de la reparación de dichos daños.

Por otra parte, las Guías señalan que sí cabe predicar que el Ministerio Público pueda asumir “*tareas concretas en determinados ámbitos*” relativos a la compensación de las víctimas. A propósito de este asunto, sólo se obtiene un resultado favorable sobre la información a la víctima acerca de las vías de reparación, debido a que menos de la mitad de los países respondieron afirmativamente a la consulta relativa a los acuerdos de mediación y reparación, así como respecto de la existencia de cajas de compensación.

Gráfico No. 6



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

En cuanto a las respuestas afirmativas sobre las cajas de compensación, a manera de ejemplo, España informó que estos mecanismos existen fundamentalmente para las víctimas de actos terroristas. Por su parte, México informó del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de Víctimas de Homicidio de Mujeres en el municipio Juárez de la Procuraduría General de la República.

También se obtienen variadas respuestas sobre el ítem en el que se consulta si en el Ministerio Público se han adoptado estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral de las víctimas. De manera que, sólo respondieron afirmativamente: Bolivia, Colombia, España, México y Perú. A modo de ejemplo, Colombia señaló que la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades validando la participación de la víctima dentro de la actuación penal, en aras de obtener los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Para terminar, sobre el tema de reparaciones a víctimas por daños indirectos, sólo Colombia, Costa Rica, España, México y Perú respondieron afirmativamente.

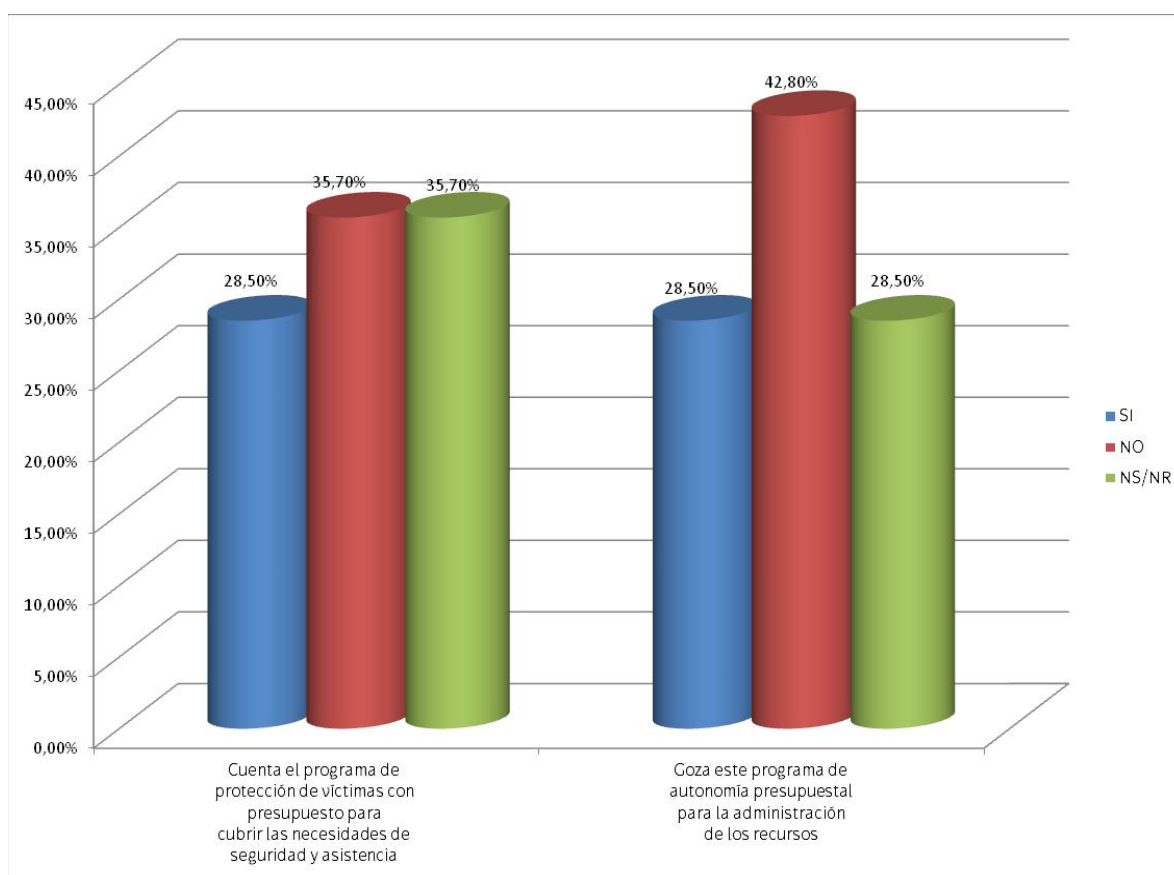
CAPÍTULO VII. ÁMBITO PRESUPUESTARIO ³

Respecto de si el programa de protección de víctimas y testigos cuenta con el presupuesto suficiente para cubrir las necesidades de seguridad y asistencia que requieren, sólo respondieron afirmativamente cuatro países, estos son: Chile, Colombia, España y México.

De estos cuatro países, solo tres respondieron afirmativamente en el sentido de que estos programas tienen autonomía presupuestal para la administración de los recursos.

³ Es preciso señalar que si bien este aspecto no aparece diferenciado en las Guías de Santiago, se registró como un Capítulo independiente en el cuestionario relativo a víctimas.

Gráfico No 7.



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

De manera que la mayoría de los países resaltaron la falta de recursos para cubrir las necesidades de seguridad y asistencia de los programas de protección.

CAPÍTULO VIII. VÍCTIMAS DE LOS DELITOS DE TRATA DE PERSONAS

La trata de personas, caracterizada por la cosificación de mujeres, hombres, niños y niñas, y por la abolición de su libertad, es un fenómeno que se complejiza ante los vacíos legales existentes, particularmente en relación con la definición de tipos penales referidos al tráfico ilegal de mano de obra y al empleo de menores para tal fin. Asimismo, la irregularidad administrativa en el trámite de ingreso al país de un número importante de las víctimas de estos delitos, explica en cierta medida la reticencia de las mismas al contacto con las instituciones, lo cual -sumado carácter temporal de su permanencia en el país-

puede afectar de manera sensible la eficacia y eficiencia del proceso penal, situación que supone a su vez un riesgo de revictimización.

Teniendo en consideración las premisas antes referidas, las preguntas contenidas en el éste capítulo se refieren a la existencia de protocolos en materia de trata a nivel institucional, a la coordinación existente entre diferentes actores claves en el tratamiento del tema, y a las solicitudes de asistencia técnica requeridas sobre el particular. Adicionalmente, en éste apartado se consulta si se consagra la penalización de dicho fenómeno en materia laboral, y si se ha recopilado información sobre los casos intervenidos. Las respuestas remitidas por los países sobre las referidas cuestiones se presentan a continuación, organizadas de manera temática, siguiendo la estructura propuesta para la presentación de la información recogida a partir de los cuestionarios en materia de protección a víctimas.

Protocolos, prácticas o instrucciones en materia de trata al interior del Ministerio Público.

En sentido amplio, las Guías de Santiago promueven la institucionalización de protocolos, prácticas o procedimientos que permitan estandarizar de manera idónea tanto la atención a las víctimas, como la investigación de los hechos que generaron su particular condición de vulnerabilidad. Al respecto, a excepción de Bolivia, Paraguay, Portugal y Uruguay, que señalaron expresamente que no cuentan con protocolos o prácticas institucionalizadas en materia de trata de personas –y salvo Guatemala que no se refirió al aspecto consultado- los demás países que enviaron sus cuestionarios señalaron avances importantes en la implementación de diferentes mecanismos que orientan la función del Ministerio Público en el tratamiento de estas víctimas en particular. No obstante, en el caso de Paraguay, se precisó que se cuenta con un protocolo no institucional, que constituye un referente para la implementación de buenas prácticas sobre la materia. Portugal también especificó que se verifica una especialización de este tipo de delitos atribuida a los Departamentos de Investigación y Acción Penal, que cuentan con secciones especializadas en éste tema.

Argentina, por su parte, señaló que mediante resolución del Procurador General de la Nación se aprobó el Protocolo de actuación para el tratamiento de víctimas de trata de personas. En Chile, el Ministerio Público desarrolló un Convenio con la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ por sus siglas en alemán) para desarrollar un protocolo de actuación para los fiscales desde el año 2007. En el caso colombiano, la Fiscalía General de la Nación dispuso asignar el conocimiento de las investigaciones por el delito de trata de personas de carácter transnacional a la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de manera que los fiscales especializados adscritos a dicha unidad adelanten todas las investigaciones que impliquen el traslado de víctimas hacia el exterior. Asimismo, las fiscalías delegadas del resto del territorio colombiano llevan a cabo las investigaciones en casos de trata de acuerdo con la competencia que les otorga la ley.

Sobre el mismo particular, la legislación de Costa Rica prevé una serie de disposiciones referidas al derecho de asignación de medidas de asistencia y apoyo por parte de la Oficina de Atención y Protección a la víctima, con el objeto de reducir la revictimización con motivo de la intervención de la víctima en el proceso, y facilitar su intervención en las diferentes actuaciones judiciales. En Ecuador el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y otros participantes en el proceso penal hace parte de un Plan Nacional en contra de la trata de personas, que involucra asistencia integral y especializada para las víctimas de estos delitos. En el cuestionario español se menciona que existe un protocolo de actuación firmado por la Fiscalía Superior de Galicia referido a la adopción de medidas de prevención, investigación y tratamiento a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En similar sentido, en México, en virtud de la “Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas” se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas con el mandato de investigar y perseguir los delitos previstos en la ley, además de los hechos de violencia contra las mujeres. En Panamá, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores tienen a su cargo intervenir en la atención y en los trámites relacionados con las víctimas de trata. Adicionalmente, la Comisión

Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), tiene un papel orientado a la prevención y erradicación de estos delitos.

Finalmente, dentro de los países que señalaron alguna práctica específica, protocolos o instrucciones previstas en materia de trata, resta mencionar a Perú, que en su cuestionario hizo referencia a “La Guía de procedimiento para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, trata y fines de explotación”.

Trabajo en red coordinado por el Ministerio Público con otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales para atender temas relativos a la trata de personas.

Otro aspecto especialmente relevante en relación con la trata de personas, se refiere a la importancia de articular mecanismos de cooperación interinstitucional con el propósito de garantizar la atención integral a las víctimas, así como la eficiencia y eficacia de la administración de justicia. En relación con éste aspecto, la mayoría de los países que respondieron la mencionada consulta señalan diversos mecanismos de cooperación interinstitucional para luchar contra la trata de personas. Bolivia precisó que dicho trabajo en red se concreta a partir de convenios con instituciones públicas y privadas. En Chile se trabaja en coordinación con la OIM para la capacitación de fiscales en el tema, y para abordar los casos de los que se tiene conocimiento. En el mismo sentido, se han establecido enlaces con el Ministerio del Interior chileno. También se destaca en el cuestionario de Chile que el Ministerio Público de éste país forma parte del Grupo Especializado en Crimen Organizado Transfronterizo de MERCOSUR, a partir del cual se ha generado un espacio de intercambio de información y asistencia mutua en persecución penal y protección a víctimas.

Según se informó en el cuestionario colombiano, aunque la Fiscalía General de la Nación no ha suscrito ningún convenio oficial con organizaciones no gubernamentales para a la atención integral o la asistencia a las víctimas de trata, en la práctica se han realizado contactos con dichas organizaciones con el

propósito de ofrecer asistencia inmediata a dichas víctimas, particularmente en casos de repatriaciones. Igualmente, se señala que la Fiscalía General de la Nación integra el Comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, creado por decreto y ratificado mediante ley de la República. Éste Comité tiene carácter consultivo ante el gobierno nacional, y es el ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Por otra parte, de acuerdo con lo indicado en el cuestionario de Costa Rica, el Ministerio Público de éste país tuvo una función activa en el diseño y ejecución del Proyecto para el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales y Regionales para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas en América Central. Según se precisó, éste Proyecto fue elaborado por el Consejo Centroamericano de Ministerios Públicos, por la oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General de la República de Costa Rica, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El objeto de éste proyecto consistió en la elaboración de un diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales sobre el tema, así como el apoyo a los mecanismos nacionales para prevenir y combatir éste fenómeno, la adecuación normativa, y la capacitación a las autoridades públicas encargadas de la prevención y juzgamiento de la trata de personas, además de la protección a víctimas y testigos.

En Ecuador, la atención integral a las víctimas de delitos relacionados con la trata se realiza de manera coordinada entre el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional, las Municipalidades, las Fundaciones y albergues a nivel nacional. Situación similar se presenta en España, donde la Fiscalía delegada en materia de extranjería trabaja en coordinación con diferentes organizaciones gubernamentales o no gubernamentales para tratar de mejorar la actuación judicial y la protección a las víctimas en los casos de trata.

En el caso mexicano, la Ley para prevenir y sancionar la trata de Personas establece la conformación de una Comisión Intersectorial, que cuenta con una amplia participación de entidades públicas. Ésta Comisión tiene a su cargo el diseño del Plan Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Se especifica además en el cuestionario de México, que en la Procuraduría General de la República la persecución del delito de trata de personas está a cargo de la FEVIMTRA, que actúa en coordinación con la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y la Unidad Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en el Extranjero (UEDCE) de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJAI). Adicionalmente, se destaca la relación estrecha entre entidades públicas y agencias internacionales, así como entre aquellas y las organizaciones de la sociedad civil que atienden y se especializan en el tema.

Al respecto, Paraguay fundamenta el trabajo en red en materia de trata a partir de la participación del Ministerio Público en la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de personas, espacio en el que participan la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y Adolescencia y la Secretaría de Repatriados, entre otras instituciones. Así también, se informa en el cuestionario peruano que el Ministerio Público de éste país pertenece a la Comisión de Trabajo de Asistencia y Protección a víctimas de trata de personas a cargo del Ministerio del Interior. Este grupo de trabajo reúne representantes diferentes entidades públicas y privadas, así como a representantes de organismos internacionales, con el propósito de establecer lineamientos para cubrir las necesidades de las víctimas de trata, según las funciones y atribuciones de cada entidad.

Por último, entre los países que según afirmaron cuentan con algún esquema de trabajo coordinado a nivel interinstitucional e interactoral, resta mencionar sólo a Paraguay, que hizo referencia a la participación en seminarios, reuniones y ámbitos de discusión. Sólo Argentina y Guatemala no informaron sobre ésta consulta, mientras que Panamá y Portugal respondieron de manera negativa a la misma. No obstante, en el cuestionario panameño se especificó que cuando se ubica a una víctima, ésta puede ser llevada a un albergue que puede ser administrado por el Estado o por una organización no gubernamental, se señaló

además que en la Dirección de Migración existe un Departamento de Víctima de Trata, dependencia que se encarga de gestionar la permanencia de las mencionadas víctimas en un hotel, cuando ésta decisión se considera procedente. En el caso de Portugal, se manifestó la preocupación por escuchar entidades especializadas en el tema para recopilar información pertinente y adoptar buenas prácticas en la investigación de éste tipo de delitos.

Penalización del delito de trata en materia laboral

La mayoría de los países que enviaron sus respuestas relativas al cuestionario de víctimas señalaron que dentro de sus sistemas legales se encuentra penalizado el delito de trata con fines de explotación laboral. Aunque la pregunta es muy concreta al limitarse a consultar si existe, o no, dicho tipo penal en los ordenamientos internos, en la justificación de sus respuestas algunos países precisaron ciertos aspectos en relación con los tipos penales regulados que resulta interesante contrastar. Entre los países que hicieron referencia al monto de la pena, es llamativo el caso de Colombia donde la explotación laboral se sanciona con prisión de 13 a 23 años y una multa pecuniaria, mientras que en países como Argentina, Costa Rica, España y Portugal la pena para éste tipo de delitos oscila entre los 3 y los 15 años.⁴ La legislación argentina precisa adicionalmente que la calidad personal del sujeto pasivo de la conducta delictiva corresponde a personas mayores de dieciocho años de edad, mientras que los demás países que hicieron referencia al contenido del tipo penal no informaron sobre una caracterización particular de la calidad personal del sujeto pasivo del delito.

En relación con los países que no han penalizado la trata de personas en materia laboral, se cuentan Chile y Panamá. Guatemala, por su parte, no se refirió a la referida consulta. No obstante, en el cuestionario chileno se precisó que a la fecha en que el mismo fue remitido se encontraba en trámite un proyecto de ley que sí contempla la penalización de la explotación de personas para fines laborales. Panamá señaló además que, si bien la legislación de ese país no penaliza la explotación laboral en el caso de víctimas adultas, cuando se trate de

⁴ Cfr. Cuadro anexo de sistematización de las respuestas al Cuestionario para valorar el estado y cumplimiento de las orientaciones propuestas por las Guías de Santiago en materia de protección a víctimas. Capítulo VIII. Víctimas de trata de personas

niños, niñas o adolescentes víctimas, podría configurarse el delito de maltrato al menor.

Protocolos de actuación o mecanismos similares ejecutados por el Ministerio Público para evitar el riesgo de victimización secundaria

En concordancia con las orientaciones contenidas en las Guías de Santiago, con el propósito de que la persecución penal de hechos criminales como la trata de personas sea eficaz y se eviten situaciones revictimizantes, es trascendente la incorporación de protocolos o pautas de procedimiento que dirijan la función de los operadores jurídicos. La mayoría de los países que se refirieron a éste tema mencionaron diferentes acciones y procedimientos encaminados a evitar episodios de victimización secundaria en las etapas de investigación y judicialización. Es así que entre los países que respondieron afirmativamente a dicha consulta, y que desarrollaron la justificación de su respuesta, se cuentan a Chile, donde el Ministerio Público adoptó en 2007 un protocolo de actuación para fiscales, elaborado con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). Adicionalmente, las víctimas de estos delitos, considerando su situación de alto riesgo, son atendidas especialmente por las Unidades Regionales de Atención a Víctimas y (URAVIT). En Colombia, la Fiscalía General de la Nación participó en la conformación del Centro Operativo Anti-trata de personas (COAT), grupo interinstitucional encargado de coordinar los esfuerzos de las autoridades para investigar y judicializar las redes de tratantes y brindar información y asistencia a las víctimas de este delito en Bogotá. Según se informó en el cuestionario colombiano, el COAT cuenta con un protocolo de investigación y asistencia a víctimas acordado entre las autoridades responsables de la investigación y la asistencia a las mismas. Se detalló además, que el COAT cuenta con salas de entrevistas con cámaras Gessell, con el propósito de garantizar el interés superior de la víctima y su dignidad. En el resto del territorio colombiano, los casos relacionados con el delito de trata son atendidos en los Centros de Atención e investigación integral para Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS) de la Fiscalía General de la Nación, los cuales cuentan con una plataforma institucional similar a la propuesta del COAT.

Dentro de la atención a las víctimas del delito de trata de personas, la legislación de Costa Rica prevé una serie de disposiciones referidas al derecho de asignación de medidas de asistencia y apoyo por parte de la Oficina de Atención y protección a la víctima del Departamento de Trabajo y Psicología del Ministerio de Seguridad, entre otras instituciones. Entre las disposiciones especiales que se pueden adoptar se hizo referencia al uso de cámaras para evitar la revictimización de la víctima, y se resaltó que la Fiscalía General de la República considera a dichas víctimas como sujetos de atención prioritaria.

El sistema de atención ecuatoriano adopta medidas similares para todos los tipos penales, salvo en los casos de delitos sexuales, menores infractores, trata de personas y tráfico ilegal de migrantes, donde las medidas de atención social, médica, psicológica y de protección policial son específicas, teniendo en cuenta el nivel de amenaza, riesgo y vulnerabilidad que estas víctimas presentan.

Sobre el mismo asunto, en España, el protocolo de actuación correspondiente prevé la implementación de mecanismos como la prueba anticipada o la videoconferencia, para minimizar las condiciones de riesgo para la víctima.

Asimismo, México señaló que las víctimas de trata son atendidas mediante el Modelo de Atención del Refugio Especializado en Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata y Violencia de Género Extrema. El desarrollo de este modelo incluye acciones como el restablecimiento de los vínculos familiares durante el proceso de reintegración y rehabilitación, especialmente para los menores de edad y en el caso de los adultos el establecimiento de condiciones para la vida independiente. Este trabajo se realiza a través de procesos de recuperación de identidad, historias de vida y proyectos para el futuro realizados desde las áreas de la antropología y trabajo social. Se considera además que la recuperación exitosa de la víctima está basada en un proceso de orientación y reintegración promovido mediante talleres de capacitación y actividades recreativas. También se prevé el acompañamiento a la víctima durante un año después de que deja los servicios de asistencia, para limitar las posibilidades de que sea nuevamente objeto de trata

De otro lado, el Ministerio Público panameño creó una agencia de instrucción en cada provincia del territorio nacional para el manejo instruccional sumarial de los delitos de trata sexual, con el apoyo de una Policía Especializada en la investigación de dichos delitos.

En Perú, la Guía de Procedimiento para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, trata y fines de explotación, procura reducir la sobre exposición de la víctima al contacto institucional, a través de la sala de Entrevista Única.

Sólo Guatemala no se refirió al tema consultado, mientras que Paraguay Perú y Uruguay respondieron que no cuentan con protocolos o acciones específicas para mitigar el riesgo de revictimización en el caso concreto de trata de personas. No obstante, Paraguay aclaró que en dicho país se está trabajando en la elaboración de un protocolo de intervención para evitar dicha afectación.

Cooperación externa articulada por el Ministerio público con organizaciones como la Organización Internacional de las Migraciones para el tratamiento de víctimas de trata

Se insiste en las Guías de Santiago sobre la importancia de promover un trabajo de cooperación coordinado con diferentes instituciones, con el propósito de favorecer una atención integral a las víctimas. En este sentido, sólo Portugal y Uruguay señalaron expresamente que no cuentan con ningún tipo de acuerdo orientado a tal fin, y Guatemala se abstuvo de referirse a dicha consulta. Con excepción de las salvedades mencionadas, los demás países que se refirieron a éste aspecto señalaron algún tipo de acuerdo o acción articulada con diferentes organismos o instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

Es así que en Argentina el Procurador General de la Nación firmó un convenio de colaboración con la OIM, dentro del que se destaca la implementación del Programa AVOT contra la trata de personas, con el fin de promover la prevención y cooperar a través de capacitación, detección de casos y asistencia a la víctima en la investigación del mencionado delito. A partir de éste convenio

de realizó además una publicación conjunta para difundir cuestiones relativas al delito de trata de personas, sus delitos conexos y los marcos normativos de las distintas clases de explotación.

Al respecto, en Chile se ha desarrollado un trabajo coordinado entre el Ministerio Público y la OIM para dar protección particularmente a víctimas extranjeras para su retorno voluntario a su país de origen. Igualmente, como se mencionó en apartados precedentes, en colaboración con la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) se desarrolló un protocolo de actuación para fiscales en 2007. Adicionalmente se encuentra en desarrollo un proyecto de cooperación triangular para la capacitación a fiscales y funcionarios del Ministerio Público para la persecución criminal, y la atención y protección a víctimas y testigos de trata de personas, que comprende la extensión de la capacitación a otros Ministerios Públicos de la AIAMP

En su respuesta a la presente consulta, Colombia suscribe el acompañamiento de la OIM al Ministerio Público para el caso específico de la atención a víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz, especialmente en relación con los sistemas de información, identificación de desaparecidos, realización de jornadas de víctimas y entregas de restos a estas. En Costa Rica, la Oficina de Atención y protección a la Víctima ha desarrollado un trabajo coordinado con la OIM para la asistencia a víctimas del delito de trata de personas.

En su respuesta, Ecuador hace referencia a la OIM, así como las embajadas de Colombia, España, Estados Unidos y Perú. En el caso de España se destaca la colaboración suscrita con la OIM en un caso concreto de lucha contra la trata de personas en Nigeria.

México indicó en su respuesta que la FEVIMTRA trabaja la reinserción socio-cultural en coordinación con diferentes instituciones y organismos. En el caso de la OIM, se da seguimiento a los procesos de atención integral a las víctimas que fueron repatriadas.

En cuanto a Panamá, este país informó que el Ministerio Público ha participado en seminarios y talleres técnicos con la OIM, con las Naciones Unidas, la Embajada de los Estados Unidos, entre otras instituciones, en materia de asistencia técnica para el tratamiento específico de las víctimas de trata.

Paraguay hizo referencia de manera general al apoyo recibido por parte de la OIM, y por parte de otras entidades, como los Ministerios Públicos de países como Argentina, Chile, y el Instituto de la mujer en Bolivia.

Por último, entre los países que mencionaron algún tipo de cooperación interactoral, sólo queda por mencionar a Perú, que hizo referencia al trabajo articulado con la ONG CHS Alternativo y la Defensoría del Pueblo para el traslado de víctimas del delito de trata a su lugar de origen.

Registro o estadística de los casos intervenidos en materia de trata de personas

En concordancia con las orientaciones contenidas en las Guías de Santiago, resulta de especial importancia establecer bases de datos y sistemas de información que permitan recopilar información relevante tanto de los casos intervenidos como de las personas involucradas en los mismos, con el propósito de identificar un diagnóstico cercano a la realidad de esta conducta delictiva, y sobre esta base articular de mejor forma programas eficaces de servicios para las víctimas, teniendo en cuenta las consecuencias de la victimización. Sobre este particular, la mayoría de los países expresaron que cuentan con algún tipo de sistema de información o registro de los datos referidos. Sólo Guatemala se abstuvo de responder a esta cuestión, y en el caso uruguayo, aunque se informó que no se cuenta con un registro estadístico, se precisó que la Fiscalía de Corte realiza una compulsión de los casos seguidos en sedes Fiscales de la República relacionados con casos de trata y delitos conexos.

Ahora bien, entre los demás países que contestaron afirmativamente la consulta señalada, se realizaron las siguientes precisiones: el país argentino informó que en la página web del Ministerio Público se encuentran las estadísticas del delito, que incluye el delito de trata, donde se recopila información sobre las causas

iniciadas, las que han pasado a instancia de juicio oral, y las que han finalizado cada año. Chile señaló que la Unidad Especializada en delitos sexuales, y la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones llevan un registro y seguimiento de los casos de trata de personas.

Colombia, por su parte, señaló que en virtud de un convenio interinstitucional, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- y la Fiscalía General de la Nación con el apoyo técnico y financiero de la OIM, desarrollaron el mecanismo de operación de un sistema de información –en proceso de consolidación- para registrar los datos de las víctimas y victimarios del delito de trata de personas a nivel nacional e internacional. En Costa Rica se especifica que se lleva un control de casos ingresados por tipo de delito que permite conocer sobre el número de personas asistidas.

España indicó que a través de la Fiscalía de Sala especializada se recogen los datos de todos los procedimientos trabajados en el país sobre la materia, los cuales son incluidos en la memoria anual que elabora la Fiscalía General del Estado.

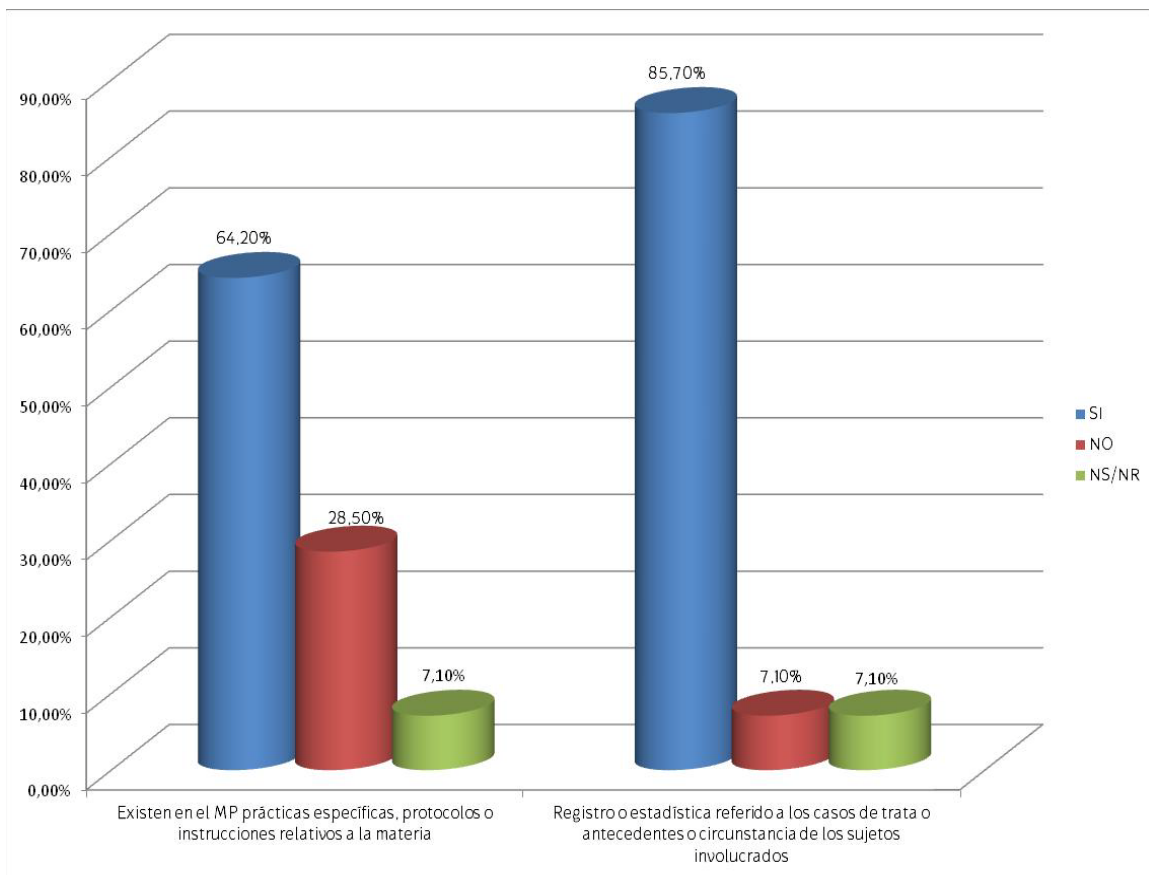
En México, en la FEVIMTRA existe la figura del expediente único y una base de datos donde se registran los casos atendidos, sexo y edad de las víctimas, aunque no se registra información de la víctima o sobre el proceso penal. Asimismo, Paraguay comunicó que en dicho país se cuenta con un registro simple, y que está en proceso una base de datos a nivel nacional con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos de América.

Sobre este mismo aspecto, el cuestionario peruano especificó que las estadísticas se pueden recabar del Programa de Asistencia a víctimas y testigos, de las Fiscalías de Criminalidad Organizada y el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. Por último, Portugal precisó que no se cuenta con una estadística de carácter individual, pero en los registros periódicos se recopila información relativa al delito de trata.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

La información reseñada en este apartado permite apreciar de manera general importantes avances formales sobre el tratamiento a la problemática de las víctimas de trata de personas, que evidencian que es un tema que se visibiliza en diferentes instancias de la estructura estatal.

Gráfico No. 8



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

No obstante los innegables avances registrados, se evidencian también ciertas falencias relacionadas con la necesidad de consolidar la institucionalización de mecanismos de cooperación con entidades tanto públicas como privadas, así como la necesidad de adoptar de manera coordinada protocolos de acción interinstitucionales, de la misma forma que se requieren bases de datos integradas y de fácil acceso para las instituciones que participan en la atención y

protección de estas víctimas. Con respecto a este último aspecto, se identificó que la mayoría de los países cuentan con algún tipo de registro o estadística sobre el tema, pero no se recabó información sobre los mecanismos dispuestos para el acceso a la misma, ni sobre el propósito que motiva dicha recopilación, elementos que pueden resultar trascendentes para potenciar la utilidad de los datos recogidos.

Por último, si bien la tipificación del delito de trata en materia laboral indica un esfuerzo importante en la lucha contra la impunidad, es importante enfatizar que más allá de la consagración normativa, y por supuesto, de la efectiva aplicación de estos tipos penales, se debe atender ésta problemática considerando un análisis configurado desde un punto de partida social, y no sólo jurídico.

CAPÍTULO IX. VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA O FAMILIAR

Uno de los aspectos más complejos en la investigación de hechos de violencia doméstica o familiar, según se expresa en la exposición de motivos de las Guías de Santiago, lo constituye la dificultad de medir el riesgo para la seguridad de la víctima. Es así que, a partir de ésta circunstancia, cobran especial relevancia cuestiones como: la necesidad de diseñar protocolos de actuación que orienten la función de los operadores judiciales, la definición de indicadores que permitan a los fiscales detectar y valorar el riesgo, evitar demoras en los trámites, garantizar la relevancia de la audiencia de la víctima, y mantener un control estadístico vinculado a la identidad de las personas involucradas en el conflicto. Los anteriores aspectos fueron priorizados en la consulta sobre ésta temática, y una recapitulación de las respuestas enviadas por los países al respecto se presenta a continuación.

Medidas ejecutadas por el Ministerio Público para promover la sensibilización de los operadores judiciales en temas de violencia doméstica o familiar

En relación con éste punto, la mayoría de los países que respondieron el cuestionario en comento precisaron -con mayor o menor detalle- diferentes acciones promovidas para sensibilizar a los operadores judiciales, y en general a los funcionarios de la administración de justicia, en temas de violencia doméstica o intrafamiliar. Entre las acciones promovidas, se mencionaron las siguientes: realización de jornadas de trabajo con la participación de diferentes instancias públicas, con el fin de articular estrategias de intervención para asegurar la prueba, garantizar la eficacia de la persecución penal, y evitar la revictimización que puede generar la reiterada presentación de la víctima ante los despachos judiciales. También se señalaron acciones específicas de capacitación y sensibilización dirigidas a lo operadores judiciales, en temas como: el contacto inmediato con la víctima, la correspondiente evaluación del riesgo, y la implementación de medidas de protección. Asimismo, se informó sobre la promoción de publicaciones y de diferentes espacios de discusión y reflexión sobre ésta problemática, e incluso se mencionó la difusión de estos temas a través de radio y televisión.

Mecanismos de coordinación permanente con otras instituciones involucradas en temas de violencia doméstica o familiar.

Las Guías de Santiago son reiterativas al destacar la importancia de implementar acciones coordinadas entre diferentes actores e instituciones competentes en diversos ámbitos temáticos. En materia de violencia doméstica se incorporó una consulta que alude a éste aspecto. Las respuestas remitidas sobre el particular indican que doce países -de los catorce que respondieron el cuestionario- han establecido alguna forma de trabajo coordinado a nivel interinstitucional. Entre las estrategias referidas se destacó: el trabajo conjunto entre diferentes instituciones públicas, incluso con la policía, con el fin de atender a las necesidades de las víctimas. Se informó además, que algunas de estas acciones son coordinadas por los centros de atención integral a víctimas, mientras que en otros casos son las fiscalías especializadas en estos delitos las que se encargan de articular la gestión de diferentes instancias públicas y

privadas. En ciertos casos se hizo referencia a convenios suscritos con el propósito de generar acciones conjuntas, y en otros, se mencionó la elaboración de planes de acción de alcance nacional para atender de manera integral la referida problemática. Aunque la consulta se circunscribe al trabajo coordinado en temas de violencia doméstica, en algunos casos se hace alusión a la violencia género, probablemente debido al amplio margen de justificación que permite el cuestionario. No obstante, es importante señalar que la violencia doméstica no implica necesariamente violencia de género o violencia contra la mujer, por lo que es relevante llamar la atención sobre precisión de estos conceptos.

Definición de indicadores o pautas que permitan valorar el riesgo para la víctima en hechos de violencia doméstica

Ante la complejidad que se presenta en los casos de violencia doméstica para valorar el riesgo de la víctima, el diseño de indicadores es una herramienta aconsejable para el desarrollo de ésta labor a cargo de los operadores jurídicos. En las respuestas a la consulta sobre ésta temática, nueve países afirmaron haber definido dichos indicadores, mientras que tres manifestaron expresamente que no cuentan con las mencionadas pautas, y un país informó que el diseño de estos indicadores se encontraba en trámite al momento de remitir su respuesta. Entre las respuestas recibidas Chile mencionó la elaboración de pautas de evaluación de riesgo para víctimas de violencia doméstica en conjunto con una institución académica, otros países como Costa Rica, España y Perú hicieron referencia a disposiciones de orden normativo en las que se incluyen criterios para calificar y valorar el riesgo. Adicionalmente países como Colombia mencionaron ciertos patrones como: la convivencia actual con el agresor y el comportamiento repetitivo del agresor, entre los parámetros que son considerados en el primer contacto entre el funcionario que atiende el caso y la víctima. Otros países, como Guatemala, hicieron alusión a manuales o guías para la atención y evaluación de la violencia contra la mujer, e incluso a protocolos de evaluación de riesgo.

La justificación que realizó cada país de las respuestas enviadas sugiere un margen amplio de interpretación sobre el concepto de “indicadores o pautas para valorar el riesgo de la víctima”, por lo que la posibilidad de contrastar las

respuestas recibidas se ve limitada ante la imposibilidad de analizar información comparable en todos los casos.

Prioridad en el trámite judicial de causas sobre delitos asociados a violencia doméstica.

Ante el potencial riesgo de vulnerabilidad de la seguridad de la víctima, se subraya la importancia de priorizar el trámite de los procesos relacionados con hechos de violencia doméstica. En su mayoría, los países que se refirieron a esta consulta señalan que han implementado diversas medidas para garantizar la agilidad del trámite, y la intervención pronta de las autoridades en actuaciones vinculadas con los referidos hechos de violencia intrafamiliar. Según informaron los países, las disposiciones que recogen dichas medidas son en algunos casos de carácter administrativo, como se especificó en el cuestionario de Costa Rica, México (Estado de Sinaloa), Perú y Uruguay, mientras que otros países señalaron que los lineamientos para la asignación y trámite prioritario de estos casos se encuentran contenidos en disposiciones normativas de mayor rango legal. En general, se observa que la prioridad en la atención de estos casos se realiza a través de Fiscalías o Juzgados especializados en la materia, o mediante instrucciones dirigidas a los operadores judiciales para atender sin dilaciones estos casos. Adicionalmente, países como Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, y México indicaron expresamente que la inmediatez en el trámite de estos casos incluye acciones de atención integral a la víctima.

En términos generales, se aprecia que en mayor o menor medida todos los países integran en sus ordenamientos algunas pautas o instrucciones que promueven el trámite expedito de causas relacionadas con delitos de violencia doméstica, violencia contra la mujer o violencia de género.

Relevancia de la audiencia de la víctima en el proceso judicial

De conformidad con las consideraciones previas contenidas en las Guías de Santiago, la trascendencia de la “audiencia de la víctima” radica en que la misma tenga pleno conocimiento de la importancia y de las consecuencias del proceso, y que a su vez pueda valorar la idoneidad de las medidas cautelares dispuestas para su protección. Al ser consultados sobre esta cuestión, de los catorce países

que remitieron sus respuestas, diez informaron que en sus respectivos sistemas judiciales se han establecido ciertos criterios para incluir la audiencia de la víctima como una actuación relevante. No obstante, de las diferentes respuestas se infiere que el momento procesal al que se hace referencia no es coincidente en todos los países. Es así que países como Chile en su respuesta hacen énfasis en el primer contacto con la víctima para recabar información sobre factores de riesgo, sobre expectativas de la víctima frente al proceso, y sobre información relevante para la toma de decisiones dentro de la causa. Colombia, por su parte, insiste en las garantías que le asisten a la víctima, entre estas: el derecho para comparecer a las audiencias e intervenir cuando puedan verse afectados sus derechos, y se menciona el trato preferente que otorga tanto la Constitución y la ley a las víctimas de violencia intrafamiliar. En similar sentido, Panamá hace referencia a la participación de la víctima en todas las diligencias procesales, y aunque México señala que no se han impartido criterios específicos sobre la relevancia de la audiencia de la víctima, destaca la importancia del testimonio de ésta última como un elemento sustancial dentro del proceso.

Registro o estadística de los casos intervenidos, así como de los antecedentes o circunstancias de los sujetos involucrados en hechos de violencia doméstica.

Con excepción de Uruguay, los demás países indicaron que cuentan con algún tipo de registro o estadística sobre los casos intervenidos en temas de violencia doméstica. La importancia de éste aspecto, siguiendo lo preceptuado por las Guías, consiste en valorar la reiteración de los referidos episodios para identificar la trascendencia de las conductas y la situación de riesgo de las víctimas. Asimismo, ésta información es sustancial para orientar el diseño de políticas públicas que puedan atender de manera integral dicha problemática.

Aunque no todos los países precisaron qué datos son recopilados, ni las instituciones autorizadas para acceder a dicha información, ni los mecanismos dispuestos para tal fin, los países que hicieron referencia a los mencionados sistemas de información señalaron dentro de los ítem recopilados, los siguientes: información sobre causas tramitadas, estado del proceso, acciones promovidas para la protección de la víctima, y en algunos casos se informó que

se registran además los datos personales de la víctima y del agresor. Entre otros, los siguientes fueron algunos de los sistemas aludidos: en Argentina el sistema de gestión de causas del Ministerio Público Fiscal (Fiscalnet) contiene un registro continuo y actualizado de las causas tramitadas, en Chile se cuenta con el “SAF”, donde los fiscales registran las acciones realizadas en la investigación y aquellas adelantadas para la protección de la víctima. En Colombia la Fiscalía cuenta con sistemas de información que permiten confirmar si existen denuncias anteriores por hechos similares. España hizo referencia a un registro específico para las causas de violencia doméstica que contiene información sobre el procedimiento, el estado en que se encuentra y las medidas de protección adoptadas. En México, en el ámbito estatal el Centro de Atención a la violencia intrafamiliar cuenta con un registro de las víctimas y de los posibles generadores de violencia intrafamiliar.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Ante la extensión y gravedad de los hechos de violencia doméstica, relacionados estrechamente con factores culturales arraigados intensamente en las sociedades, la atención de ésta problemática implica para los Ministerios Públicos un reto importante en materia de sensibilización de los operadores judiciales para reconocer éste tipo de conflictividad, e identificar los factores de riesgos que afectan a la víctima.

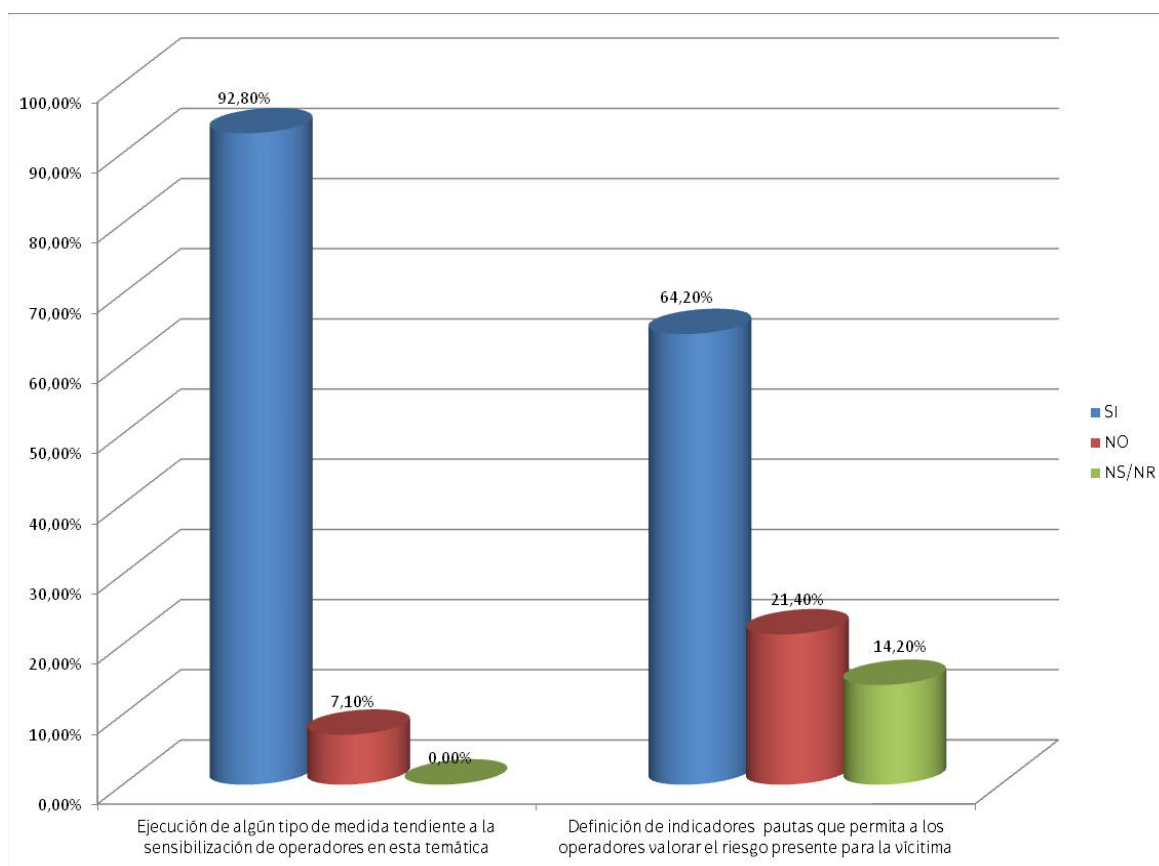
En contextos sociales donde la cultura patriarcal y la resolución violenta de los conflictos definen en buena medida las interrelaciones familiares, el vínculo emocional entre el victimario y la víctima condicionan la idoneidad y eficiencia de los mecanismos de protección adoptados por las autoridades judiciales competentes. Por lo anterior, se resalta la importancia de sensibilizar a los operadores judiciales en temas de violencia doméstica, y se insiste en el diseño de indicadores o pautas que permitan a los funcionarios de la administración de justicia valorar de forma más acertada el riesgo para la seguridad de la víctima.

En términos amplios se evidencia en todos los países la preponderancia atribuida a los procesos y a los trámites judiciales relacionados con situaciones

de violencia doméstica, y la importancia atribuida a la atención integral a las víctimas de estos hechos.

Uno de los aspectos que merece especial atención, se refiere al impacto de las campañas o estrategias de sensibilización, sin embargo, no fue posible valorar esta circunstancia con la información recabada.

Gráfico No. 9



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

De otro lado, es oportuno señalar que en diferentes respuestas algunos países se refirieron de forma indiscriminada a conceptos como violencia de género, violencia doméstica y violencia contra la mujer, lo que genera dificultades para identificar los factores de riesgo de las diferentes víctimas relacionadas con estos hechos.

Otro aspecto es el relacionado con el diseño de indicadores, en relación con este tema se evidencia que no existe coincidencia en la definición de dicho concepto, por lo que de las respuestas no es posible valorar el diseño y el impacto de los mismos.

CAPÍTULO X. NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO VÍCTIMAS

Normas específicas para la protección de niños y adolescentes en su condición de víctimas en el proceso penal

Los estándares y principios internacionales y regionales que orientan la protección de los niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales, procuran la salvaguarda de su intimidad, identidad, e imagen, y la máxima cautela para evitar situaciones repetidas de victimización. Al ser consultados sobre el particular, todos los países informaron sobre diversos cuerpos normativos, como: resoluciones, decretos, códigos de la infancia y adolescencia, y leyes sobre justicia penal juvenil, entre otras disposiciones, que hacen referencia a las garantías procesales de los niños, niñas y adolescentes. Aunque no todos los países detallaron en la misma medida las referidas disposiciones, países como Chile cuentan con ordenamientos jurídicos que incluyen normas especiales para evitar la victimización secundaria –como disponer que sólo el Juez Presidente del Tribunal Oral en lo penal pueda interrogar a la víctima/testigo-. Adicionalmente el cuestionario chileno resaltó la protección de la identidad de los niños, niñas y adolescentes que sean autores, cómplices, encubridores o testigos de delitos. Al respecto, Colombia destacó la atención y acompañamiento por parte de un equipo interdisciplinario a los niños, niñas y adolescentes que deban participar en entrevistas en el marco de un proceso judicial. España, por su parte, hizo énfasis en la prohibición de hacer careos cuando niños, niñas o adolescentes intervienen en un proceso judicial en calidad de testigos, para lo cual se autoriza el acompañamiento de expertos y la utilización de cualquier medio técnico como videoconferencias. Costa Rica mencionó que la Ley de justicia penal juvenil establece el marco normativo de la participación de niños, niñas y adolescentes en procesos penales, en calidad de víctimas. El cuestionario de Portugal señaló expresamente que existen normas

específicas para la protección de niños, niñas o adolescentes víctimas, que entre otros aspectos establecen la posibilidad de que dichas víctimas puedan prestar declaración en un ambiente informal y relajado, sin la presencia del acusado, y en determinados casos sólo el juez puede realizar la interrogación de las referidas víctimas.

Como se mencionó líneas arriba, aunque todos los países informaron que en sus sistemas jurídicos cuentan con normas específicas para la protección de niños, niñas y adolescentes en el proceso penal, no todos los países se refirieron concretamente a los contenidos de dicha normativa. En otros casos, como se evidenció en el cuestionario paraguayo, se mencionaron medidas generales de protección y apoyo, pero no se mencionaron medidas referidas estrictamente al proceso penal.

Autoridad a cargo de las funciones de aplicación de medidas en los casos en que el niño, niña o adolescente comete hechos definidos como delitos.

Si bien las Guías de Santiago sugieren que el Ministerio Público no debe perder de vista que los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos, sólo en cuatro países; esto es, en España, Guatemala, México y Panamá, el Ministerio Público es la institución encargada de aplicar las medidas que se estimen convenientes para tales fines. Mientras que en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Portugal y Uruguay, el Ministerio Público no tienen la capacidad de imponerlas, pero, según especificaron la mayoría de los países, puede solicitarlas al Juez competente para que éste las imponga.

Disposiciones que limiten el número de declaraciones del niño, niña o adolescente en el proceso

Con el propósito de limitar la exposición de la víctima a situaciones revictimizantes, y evitar la instrumentalización de la misma en el proceso, las Guías de Santiago destacan la importancia de implementar disposiciones como la participación del niño/a o adolescente en el proceso judicial bajo el principio de proporcionalidad. En las respuestas referidas a la consulta sobre las medidas dirigidas a evitar que el niño/a o adolescente declare el menor número de veces

posible, salvo Uruguay, todos los países señalaron que cuentan con dichas medidas, algunas de estas contenidas en normativas de diferente fuerza jurídica. En el caso de Uruguay, que si bien informó que en la normativa nacional no existe una regulación específica para el testimonio de niños/as o adolescentes víctimas, en la práctica los operadores del sistema de justicia procuran reducir el número de veces de dichas víctimas son entrevistadas, y adicionalmente se autoriza el uso de medios técnicos como la grabación de las entrevistas. Ahora bien, entre las medidas mencionadas por los diferentes países, se cuentan: el uso de cámaras Gesell, el desarrollo de audiencias de manera privada, y el uso de la prueba anticipada. En el caso de Colombia, la Corte Suprema de Justicia de ese país autoriza que el dictamen rendido por peritos donde se recaude la versión del niño/a o adolescente víctima, podrá tenerse como prueba directa y no de referencia cuando el mismo perito testifique en un juicio oral, con el fin de evitar que la víctima tenga que reiterar su relato en la audiencia. En el caso de Perú, se especificó el uso de la Sala de Entrevista Única, que constituye una iniciativa promovida por el Ministerio Público consensuada con otras instituciones públicas involucradas en la protección de niños/as y adolescentes víctimas de delitos de violencia sexual. Finalmente, resta mencionar el caso panameño, donde la normativa correspondiente dispone que antes de someter a un niño/a o adolescente a la práctica de cualquier diligencia se debe realizar una evaluación psicológica o psiquiátrica por un profesional al servicio del Ministerio Público, con el fin de determinar que la práctica de dicho trámite judicial no le causará ningún trastorno emocional.

Medidas dirigidas a promover la celeridad del proceso para iniciar cuanto antes la recuperación del niño/a o adolescente víctima.

La consulta referida a las medidas dirigidas a promover la celeridad de procesos en los que participan niños/as o adolescentes, se relaciona específicamente con el “principio de celeridad”. Contrario a lo referido en algunas respuestas, este principio no implica necesariamente acortar el proceso, sino procurar que el mismo se concrete en las etapas esenciales, cada una limitada rigurosamente al término perentorio establecido legalmente, y significa, adicionalmente, que cada una de las actuaciones que deban celebrarse se realicen de la forma más sencilla y expedita posible para evitar dilaciones innecesarias.

Las Guías de Santiago recogen este principio y lo subrayan con especial énfasis al referirse a los niños/as y adolescentes víctimas, en el mismo sentido que lo hacen las directrices contenidas en el documento “Justicia para los niños víctimas y testigos de delitos”, adoptado por la Oficina Internacional de los Derechos del Niño (Canadá 2003), documento que, según las referidas Guías, debe tenerse en cuenta en materia de las víctimas específicas en comento.

Es así que, en los términos de las mencionadas directrices adoptadas por la Oficina Internacional de los Derechos del Niño, “se deben garantizar juicios ágiles, a menos que la demora sea para el mejor interés del niño. [Asimismo, l]as investigaciones de los delitos que involucren niños víctimas y testigos también se deben realizar de manera expedita [por lo que] deben existir procedimientos, leyes y reglas en los juzgados para acelerar el proceso.” En observancia de este principio se debe considerar, entre otros aspectos, la supresión de los plazos, prórrogas o ampliaciones adicionales a una determinada etapa.

Hechas las anteriores precisiones, es oportuno señalar que si bien algunos países informaron que sí cuentan con medidas dirigidas a promover la celeridad del proceso, algunas justificaciones de dichas respuestas se refieren de manera genérica al principio de celeridad, que –como se mencionó líneas arriba- es un principio fundamental en materia procesal, y otras hicieron referencia a formas alternativas para la resolución de conflictos, o a medidas para evitar la victimización secundaria del niño/a o adolescente, pero que en cualquier caso no están dirigidas concretamente a imprimir mayor celeridad al proceso judicial.

Disposiciones que prevén el acompañamiento del niño/a o adolescente por un familiar o profesional cualificado durante el proceso.

El derecho a la asistencia efectiva, según se denomina en las directrices contenidas en el documento “Justicia para los niños víctimas y testigos de delitos”, y de acuerdo con lo señalado en las Guías de Santiago, implica el “acompañamiento [de la víctima] por persona vinculada familiarmente idónea para ello o, en su caso, profesional cualificado”. Estas medidas propenden, entre

otros fines, porque los niños/as y adolescentes víctimas les resulte más sencillo proporcionar evidencias y mejorar la comunicación y entendimiento en las etapas previas al juicio y durante su desarrollo.

Sobre este particular, salvo Uruguay que no cuenta en su ordenamiento con disposiciones legislativas referidas al acompañamiento del niño/a o adolescente durante el proceso, los demás países señalaron diferentes preceptos legales que consagran expresamente dicho acompañamiento.

Instrucciones dirigidas a garantizar que al niño/a o adolescente víctima le sean explicadas las actuaciones en términos claros e idóneos.

Con fin de salvaguardar el interés superior del niño/a o adolescente y su derecho a ser informado, se destaca en las Guías la importancia de que las actuaciones le sean explicadas en términos claros, teniendo en cuenta la situación personal del niño/a o adolescente, su edad y su nivel de madurez. Al respecto, la mayoría de los países –salvo Guatemala y Uruguay- hicieron referencia a instrucciones y a normativa de diferente índole orientada a garantizar el derecho a la información de los niños/as o adolescentes víctimas en el proceso judicial. En relación con esta consulta, se especifica en el cuestionario argentino que este tema está contemplado específicamente en las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad”, cuya adhesión fue dispuesta por el Procurador General de la Nación mediante decisión administrativa.

Pautas orientadas a que el niño/a o adolescente sea interrogado especialmente por profesional entrenado.

Salvo Uruguay, todos los países informaron sobre diferentes disposiciones orientadas a garantizar la intervención de profesionales especialmente capacitados en los interrogatorios o entrevistas a los niños/as o adolescentes, de manera que se salvaguarde la integridad emocional y psíquica de la víctima.

Previsiones dispuestas para evitar que el niño/a o adolescente víctima se enfrente especialmente con el imputado en las diligencias judiciales

Dentro de las medidas dirigidas a evitar la victimización secundaria, las Guías de Santiago hacen referencia a aquellas que procuren evitar situaciones de confrontación, especialmente entre el niño/a o adolescente y el imputado. Sobre esta consulta, salvo Guatemala que no se refirió a este aspecto, todos los países indicaron diferentes directrices o lineamientos en el sentido sugerido por las Guías. Entre las medidas informadas, se cuentan: prohibir que se lleve al niño/a o adolescente al centro de detención donde se encuentre recluido el agresor, prohibir las visitas del agresor a la víctima (particularmente en delitos de violencia doméstica), evitar los careos, programar citas donde no se crucen la víctima y el agresor, e implementar mecanismos técnicos para adelantar diligencias judiciales, como: cámara Gesell, biombos, videoconferencias y grabaciones.

Pautas o lineamientos para evitar que el niño/a o adolescente sea sometido a un entorno hostil durante el desarrollo de las diferentes actuaciones judiciales

De conformidad con las Guías de Santiago, la adecuación de las circunstancias de lugar y tiempo de la audiencia son otro elemento importante a considerar para contener los potenciales efectos revictimizantes que el proceso judicial puede generar en niños/as y adolescentes. Al ser consultados sobre este asunto, la mayoría de los países informaron que cuentan con directrices en dicho sentido. No obstante, en la justificación de sus respuestas algunos países se refirieron a medidas de protección para garantizar la integridad física y emocional del niño/a o adolescente, que no se refieren concretamente a las condiciones en que se adelantan las diligencias judiciales (tal es el caso de Chile, Colombia –parcialmente-, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá y Uruguay).

Previsiones que salvaguarden la identidad y la intimidad del niño/a o adolescente

Siguiendo los lineamientos contenidos en las Guías de Santiago, la participación del niño/a o adolescente en el proceso debe incorporar las máximas cautelas para proteger su intimidad, su identidad y su imagen, y en esta medida evitar la desacreditación de la víctima y su instrumentalización en el proceso. En cuanto a la consulta relacionada con las previsiones implementadas para proteger la identidad e intimidad de la víctima, salvo Uruguay, la mayoría de los países informó que cuenta con algunas medidas orientadas a este propósito. No obstante, sólo algunos países especificaron las disposiciones implementadas, que en general son coincidentes, y se refieren particularmente a la reserva del nombre y los datos personales de la víctima, por lo que se prohíbe la publicación en medios de comunicación tanto de los datos, como de imágenes que permitan identificar a la víctima.

Medidas previstas para favorecer la máxima concentración de causas penales y civiles

Como claramente lo contemplan las Guías de Santiago, “[...] el hecho de que el [niño/a o adolescente] se vea involucrado como víctima en una conducta delictiva puede suponer la necesidad de poner en marcha otras instituciones jurídicas a través de procesos judiciales [...]”. Por lo anterior, se debe procurar que el trámite de dichos procesos se adelante con la mayor concentración, para evitar en lo posible que la víctima “[...] pueda tener cualquier percepción de un peregrinaje jurisdiccional o una idea de pendencia, con la consiguiente inseguridad y angustia.”

En cuanto a la consulta sobre este particular, nueve de los catorce países respondieron que cuentan con algún tipo de medida para favorecer la máxima concentración en el tiempo de las causas que en materia penal y civil se adelanten con ocasión de los mismos hechos. Sin embargo, sólo Colombia y Costa Rica se refirieron a medidas concretas para tal fin, como la posibilidad de discutir el resarcimiento de los perjuicios mediante un incidente de reparación integral que en Colombia puede ser solicitado por la víctima a través de su apoderado en el proceso penal. Costa Rica, por su parte, se refirió a la

posibilidad de mantener la conexidad de las causas penales de adultos y niños/as o adolescentes, aunque también evidenció ciertas limitaciones en dicha posibilidad. En materia civil, el cuestionario de Costa Rica informó que el ordenamiento legal de ese país no incorpora la acción civil resarcitoria, por lo que si la víctima tiene pretensiones en éste sentido debe acudir a las vías ordinarias civiles. Portugal, si bien mencionó que no cuenta con tales medidas, informó que el proceso penal se puede articular con el procedimiento civil.

No respondieron a la mencionada consulta: Argentina y Guatemala, mientras que Bolivia, Chile y Portugal –este último con la salvedad antes señalada– respondieron expresamente que no cuentan con las medidas referidas.

Tratamiento del niño/a o adolescente víctima según la edad del infractor (niño/a, adolescente o adulto)

Las orientaciones contenidas en las Guías de Santiago sugieren la importancia de abordar con especial atención los casos donde el niño/a o adolescente es víctima de delitos cometidos por sus pares, debido a la compleja carga emocional que esta situación puede generar, especialmente cuando en determinadas circunstancias es posible que el agresor y la víctima continúen manteniendo cierto contacto en entornos coincidentes. Esta circunstancia, subraya las Guías, propicia que en no pocas situaciones se enfoque la atención en el niño/a o adolescente infractor, y se desplace a un segundo plano la atención a la víctima, por lo que las decisiones del Ministerio Público no deben perder de vista los derechos tanto del infractor como de la víctima.

Ahora bien, en cuanto a las respuestas relacionadas con la mencionada temática seis países indicaron que sí cuentan con un tratamiento diferenciado según la edad del infractor; estos son: Bolivia, Colombia, España, México, Panamá y Perú). De otro lado, países como Argentina, Chile, Costa Rica, Paraguay, Portugal y Uruguay informaron que no cuentan con un tratamiento diferenciado en estos casos, mientras que Ecuador y Guatemala no se refirieron a la mencionada consulta. No obstante lo anterior, sólo algunas justificaciones se plantearon claramente en el sentido de informar sobre el tratamiento del niño/a o adolescente víctima, según se trate de hechos cometidos por sus pares,

mientras que en otros casos las respuestas se enfocaron en indicar que los respectivos sistemas jurídicos cuentan con disposiciones específicas para el tratamiento de niños/as o adolescentes que infringen la ley.

Medidas que le permitan al Ministerio público velar en la misma medida por el tratamiento adecuado sobre agresor y víctima, aun cuando atendiendo a la edad del infractor éste quede exclusivamente a disposición del sistema de protección y escape al sistema de reforma.

De acuerdo con lo sugerido por las Guías de Santiago “[e]n aquellos casos en que la baja edad del [niño/a o adolescente] delincuente haga que escape del sistema de reforma y quede exclusivamente encomendado al sistema de protección, el Ministerio Público, habitualmente legitimado en los sistemas de protección de menores, debe tener en cada sistema un papel que le permita velar en la misma medida por la actuación y tratamiento adecuados sobre agresor y víctima.”

Salvo Guatemala y Portugal que no hicieron referencia a este aspecto, las respuestas remitidas sobre el particular indican que en la mayoría de los países el Ministerio Público no tiene funciones que le permitan realizar algún tipo de seguimiento a los casos que se derivan al sistema de protección, de manera que no tiene capacidad de injerencia para velar por el tratamiento que se disponga para el agresor y para la víctima. Entre estos países se encuentran: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En cuanto a los países que respondieron afirmativamente a la consulta se registran Colombia, España, México, Panamá y Perú, aunque sólo español especificó que aunque el niño/a o adolescente no pueda ser imputado como responsable penal, el fiscal de menores puede ejercer las funciones de tutela de carácter general previstas en la ley.

Criterios de actuación del Ministerio Público orientados a la protección de niños/a adolescentes víctimas de conductas cometidas por sus pares

Esta pregunta reitera los mismos criterios de consulta de la pregunta no. 12. En cuanto a las respuestas de los países, estas son en general coincidentes, con las siguientes excepciones: Bolivia en la pregunta 12 responde SI y en la 14 NO;

Costa Rica en la 12 responde NO y en la 14 SI; y Portugal responde en la 12 NO y en la 14 N/R.

Preguntas referidas a la instrumentalización del niño/a o adolescente en conflicto con la ley.

Las Guías de Santiago llaman especialmente la atención sobre la denominada “instrumentalización del niño/a o adolescente” por adultos para ejecutar a través de ellos acciones delictivas. Es así, que las Guías de Santiago sugieren que el Ministerio Público debe estar atento a identificar estas prácticas dirigidas a la cosificación de personas, para atender de manera integral al niño/a o adolescente infractor, más allá de la actuación del sistema penal juvenil. Dicha actuación integral, según las Guías, debe abordar principalmente los siguientes aspectos: participación de profesionales especializados para atender a los niños/as o adolescentes infractores, implementar pautas de celeridad que permitan aliviar los niveles de angustia, sustraer al niño/a o adolescente del entorno delincuenciales cuanto antes, y evitar que durante el proceso se intente nuevamente la instrumentalización del niño/a o adolescente en beneficio de personas adultas eventualmente involucradas en los hechos.

En cuanto a los criterios definidos por el Ministerio Público para determinar la participación de profesionales especializados que puedan apoyar el abordaje de los casos donde se evidencia la instrumentalización de niños/as o adolescentes, siete países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá y Perú) señalaron que han definido dichos criterios, mientras que seis países (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Portugal y Uruguay) respondieron negativamente a la consulta, y sólo un país (Guatemala) no entregó información al respecto. Ahora bien, en relación con las justificaciones, sólo Colombia precisó que la Fiscalía puede solicitar a la entidad correspondiente la atención necesaria para sustraer al menor del medio que le es adverso. En las demás respuestas se puede apreciar que los países hicieron mayor énfasis en las medidas de atención y tratamiento a los niños/as o adolescentes infractores, pero no se refirieron puntualmente al aspecto consultado; es decir, al acompañamiento de profesionales especializados, según los criterios definidos

por el Ministerio Público, en casos de instrumentalización de niños/as o adolescentes.

Ante el mismo presupuesto; es decir, ante la instrumentalización de niños/as o adolescentes, se consulta si se han establecido criterios para agilizar el proceso judicial, si se han establecido criterios para solicitar a la autoridad judicial correspondiente medidas que faciliten la desvinculación del niño/a o adolescente del entorno delictivo, y si se han establecido también criterios para evitar que el niño/a o adolescente sea cosificado por personas del medio criminal que lo rodea.

En cuanto a los criterios para agilizar el proceso, los países que respondieron afirmativamente a esta cuestión (Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay y Perú) se refieren en de manera general a mecanismos previstos para la poner término al proceso como la suspensión provisional del procedimiento o la aplicación del principio de oportunidad, así como a medidas establecidas para evitar situaciones revictimizantes, pero no se informa sobre criterios específicamente definidos para agilizar procesos en los que se advierte la participación de un menor instrumentalizado por otras personas.

Sobre los criterios establecidos por el Ministerio Público para solicitar a la autoridad judicial las medidas que faciliten la desvinculación del niño/a o adolescente del medio delictual, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay y Perú indicaron que se han establecido dichos criterios en sus diferentes sistemas legales. Entre los países que especificaron con mayor detalle los criterios señalados, se encuentran: Chile, que hace referencia en su cuestionario a criterios como la incompatibilidad de defensas (si la misma está a cargo del menor instrumentalizado y de la persona que se beneficia de dicha situación); en Colombia se menciona la posibilidad de solicitar medidas de internamiento preventivo, que se solicitan no sólo cuando el niño/a o adolescente es aprehendido en flagrancia, sino incluso cuando se fundamenta la restricción de su libertad atendiendo a la protección de la víctima, de la comunidad, y del mismo niño/a o adolescente. Cuando el caso no

comporta internamiento preventivo, el cuestionario colombiano señala que se puede solicitar la ubicación del niño/a o adolescente en un hogar temporal. En Costa Rica se puede imponer la obligación de que el infractor no mantenga contacto con sus pares en conductas delictivas

Finalmente, en relación con los criterios establecidos para evitar que el niño/a o adolescente sea instrumentalizado en beneficio de su entorno criminal, es importante destacar que la consulta referida a este aspecto guarda estrecha correspondencia con la referencia concreta contenida en las Guías en el sentido de evitar que adultos puedan participar en el proceso que se adelanta a niños/a o adolescentes para instrumentalizarlos en su particular beneficio. Sin embargo las respuestas remitidas sobre este aspecto se refieren en términos genéricos a evitar la instrumentalización de niños/as o adolescentes, no necesariamente en el proceso judicial.

Hecha la anterior salvedad, es oportuno mencionar que Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay y Perú respondieron afirmativamente a la consulta antes señalada, aunque sólo en algunos casos se precisaron acciones concretas en temas de prevención y sensibilización para evitar este tipo de abusos, como se aprecia en el cuestionario de Colombia. Costa Rica, por su parte, se refiere a medidas cautelares que pueden ser solicitadas para desvincular al niño/a o adolescente del medio delictivo. En el caso de Ecuador se mencionan medidas como el cambio de domicilio. Panamá menciona en términos generales la implementación de programas especializados, y, por último, Paraguay se refiere a la posibilidad de solicitar la internación en centros de rehabilitación u hogares de refugio.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Los estándares y principios internacionales y regionales que orientan la protección de los niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales, procuran la salvaguarda de su intimidad, identidad, e imagen, y la máxima cautela para evitar situaciones repetidas de victimización. Al ser consultados

sobre el particular, todos los países informaron sobre diversos cuerpos normativos, como: resoluciones, decretos, códigos de la infancia y adolescencia, y leyes sobre justicia penal juvenil, entre otras disposiciones, que hacen referencia a las garantías procesales de los niños, niñas y adolescentes.

Aunque no todos los países detallaron en la misma medida las referidas disposiciones, países como Chile cuentan con ordenamientos jurídicos que incluyen normas especiales para evitar la victimización secundaria –como disponer que sólo el Juez Presidente del Tribunal Oral en lo penal pueda interrogar a la víctima/testigo-.

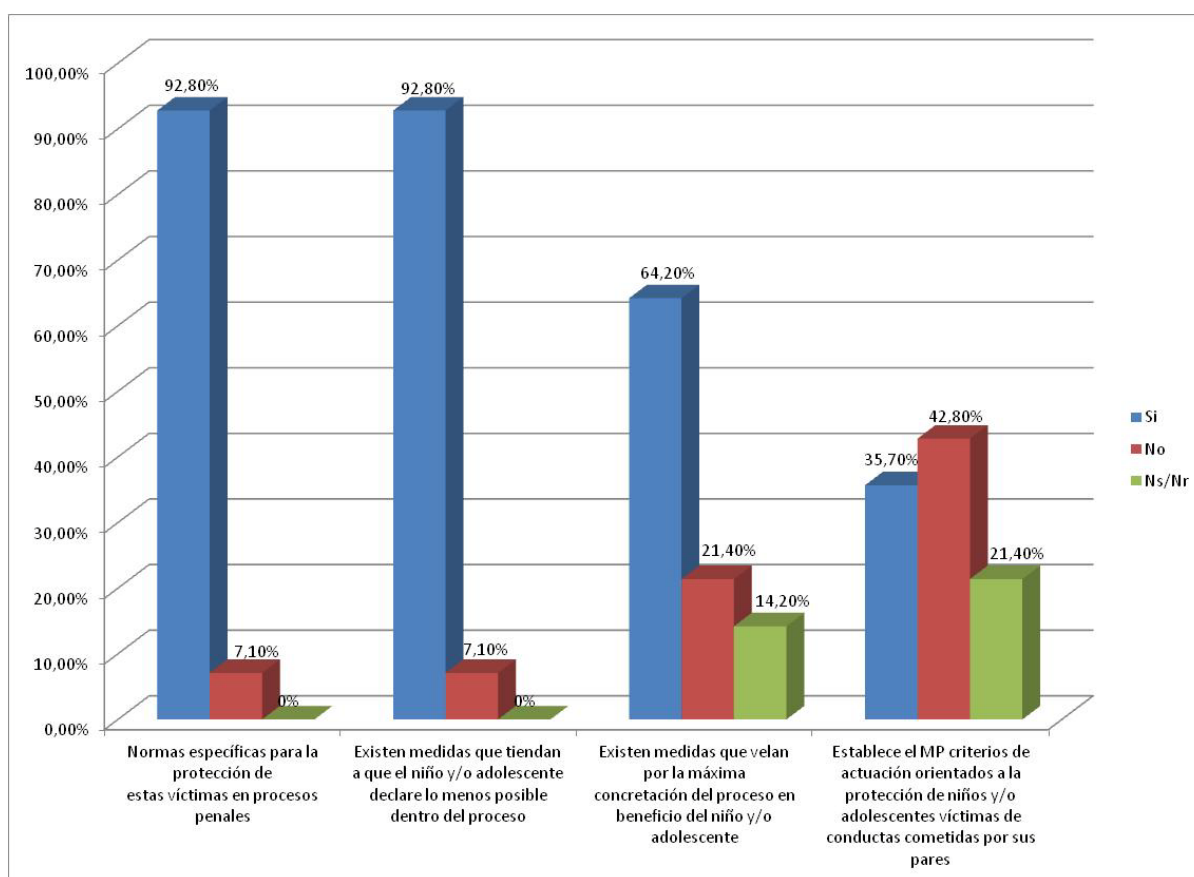
En las respuestas referidas a la consulta sobre las medidas dirigidas a evitar que el niño/a o adolescente declare el menor número de veces posible, salvo Uruguay, todos los países señalaron que cuentan con dichas medidas, algunas de estas contenidas en normativas de diferente fuerza jurídica.

En cuanto a la consulta referida a las medidas dirigidas a promover la celeridad de procesos en los que participan niños/as o adolescentes, se observa que contrario a lo referido en algunas respuestas, este principio no implica necesariamente acortar el proceso, sino procurar que el mismo se concrete en las etapas esenciales, cada una limitada rigurosamente al término perentorio establecido legalmente, y significa adicionalmente, que cada una de las actuaciones que deban celebrarse se realicen de la forma más sencilla y expedita posible para evitar dilaciones innecesarias.

En el caso del derecho a la asistencia efectiva por persona vinculada familiarmente idónea o profesional cualificado, salvo Uruguay que no cuenta en su ordenamiento con dichas disposiciones sobre este tema.

Sobre el principio de concentración, nueve de los catorce países respondieron que cuentan con algún tipo de medida para favorecer la máxima concentración en el tiempo de las causas que en materia penal y civil se adelanten con ocasión de a mismos hechos. Sin embargo, sólo Colombia y Costa Rica se refirieron a medidas concretas para tal fin.

Gráfico No. 10



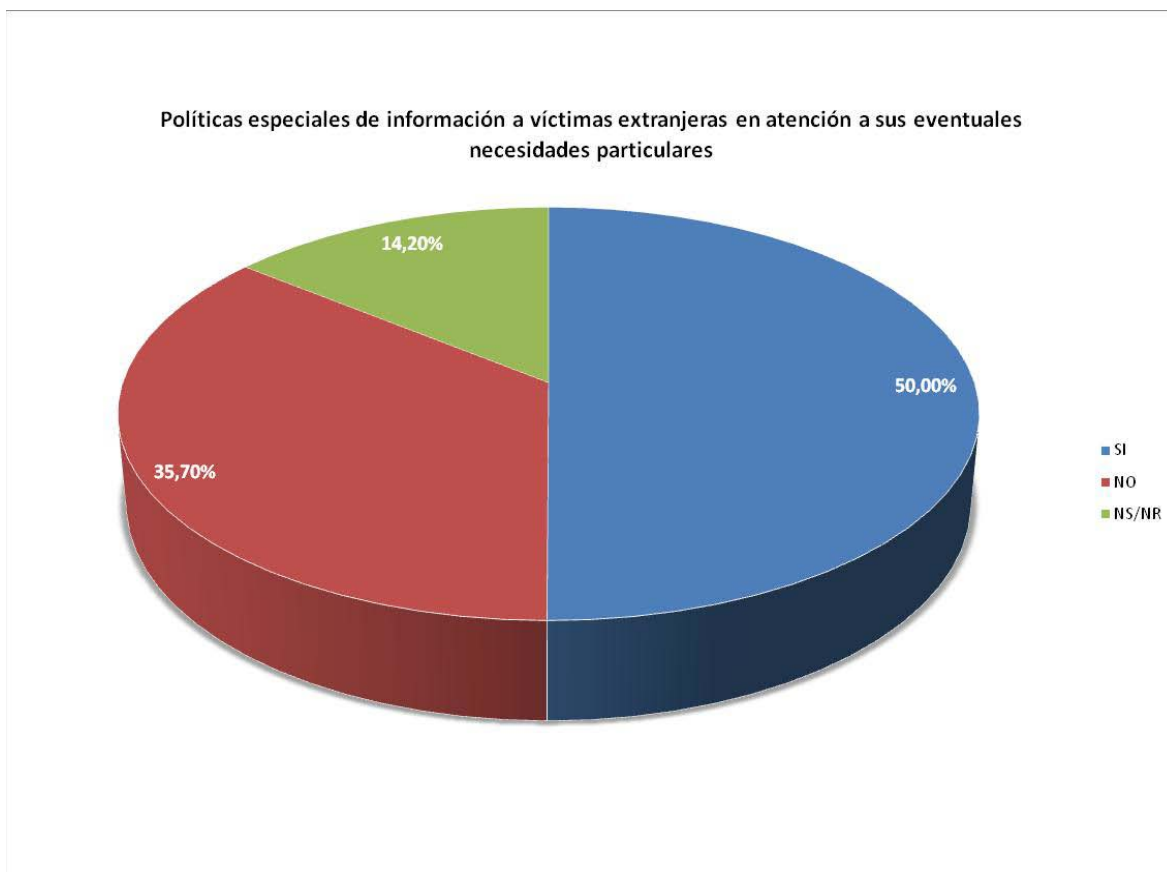
Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Finalmente sobre este aspecto, las orientaciones contenidas en las Guías sugieren la importancia de abordar con especial atención los casos donde el niño/a o adolescente es víctima de delitos cometidos por sus pares, debido a la compleja carga emocional que esta situación puede generar, especialmente cuando en determinadas circunstancias es posible que el agresor y la víctima continúen manteniendo cierto contacto en entornos coincidentes. Esta circunstancia, subraya las Guías, propicia que en no pocas situaciones se enfoque la atención en el niño/a o adolescente infractor, y se desplace a un segundo plano la atención a la víctima, por lo que las decisiones del Ministerio Público no deben perder de vista los derechos tanto del infractor como de la víctima.

CAPÍTULO XI. VÍCTIMAS EXTRANJERAS

La particular condición de vulnerabilidad de las víctimas extranjeras se ve acentuada por las circunstancias de movimiento y la limitada permanencia de estas víctimas en un lugar determinado, aspectos que, según los lineamientos de las Guías de Santiago, debe considerar el Ministerio Público al momento de definir e implementar estrategias de información a estas víctimas en particular. Adicionalmente, las mencionadas Guías aluden a la importancia de eliminar las barreras idiomáticas, como otra actuación relevante a cargo del Ministerio Público.

Gráfico No. 11



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Al ser consultados sobre este tema, siete países informaron que sí cuentan con las referidas políticas especiales de información establecidas por el Ministerio Público, estos son: Argentina, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá y Perú. Sin embargo, en cuanto a las justificaciones de sus respuestas, la mayoría de estos países remite a la posibilidad de acceder a intérpretes o traductores

cuando se estime oportuno. Entre dichas justificaciones, se destaca la información consignada en el cuestionario español sobre la Fiscalía especializada en materia de extranjería, que tiene a su cargo -dentro de las funciones de protección a la víctima- el deber de informarle sobre sus derechos. De otra parte, en el caso de Argentina se hizo referencia a disposiciones administrativas relacionadas con el delito de trata de personas y sus víctimas, y se reiteró la alusión a las Reglas de Brasilia –cuya adhesión fue dispuesta mediante resolución del Procurador General de la Nación- en cuanto consagran disposiciones similares a las contenidas en las Guías al respecto.

El listado de los países que no respondieron a la consulta en mención o que, según indicaron, no cuentan con las mencionadas políticas de información, lo integran: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay, Guatemala y Portugal. Ahora, salvo Uruguay, cuyo ordenamiento legal no establece a cargo del Ministerio Público la atención directa o integral a las víctimas, la mayoría de estos países precisaron que a pesar de que no cuentan con políticas especiales de información, se procura garantizar la asistencia de intérprete o traductor cuando este es requerido.

CAPÍTULO XII. VÍCTIMAS DE TERRORISMO, DE ESCENARIOS BÉLICOS, DE VIOLENCIA SOCIAL Y ASIMILADOS

Otro tema que abordan las Guías en relación con las víctimas se refiere a los actos de terrorismo, a los escenarios bélicos, y, en general, a la violencia social en diferentes ámbitos. No obstante, el énfasis que marcan las pluricitadas orientaciones de Santiago al respecto se centra -antes que en la delimitación conceptual de dichos fenómenos- en el reconocimiento de los derechos de las víctimas en escenarios complejos, estos últimos definidos y acentuados por coyunturas políticas y sociales disímiles en cada país.

De manera que, en los márgenes de lo expuesto, las preguntas incluidas en el presente acápite se refieren, como se desarrolla a continuación: al tratamiento legislativo de estos particulares hechos de violencia, al reconocimiento de la

extrema vulnerabilidad de la víctima y de sus necesidades de protección en el contexto de estos fenómenos, al rol del Estado para afrontar la debida reparación de las víctimas, a la gestión de la cooperación internacional para tal fin, así como al papel del Ministerio Público en estos hechos, definidos por su particular dimensión histórica y política.

Tratamiento legislativo de hechos asociados al terrorismo, escenarios bélicos, violencia social y asimilados

De conformidad con las respuestas remitidas, la mayoría de países que se refirieron a este tema han desarrollado normativa interna relativa a estos fenómenos. Salvo Guatemala que no respondió la consulta en mención, sólo Paraguay indicó que no cuenta con dicha legislación interna, pero que en todo caso se aplican las disposiciones contenidas al respecto en instrumentos internacionales.

Existen normas especiales que permitan abordar la especial vulnerabilidad extrema de la víctima o sus necesidades de protección

Excepto Argentina y Guatemala, países que no hicieron referencia a esta pregunta, la mayoría de los países, siete en total, informaron que cuentan con dicha normatividad en particular. Por otra parte, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, y Uruguay respondieron negativamente. Colombia y Costa Rica justificaron sus respuestas en sentido similar, al señalar que en sus legislaciones no se establecen tratos diferenciados a las víctimas, ni a sus derechos, a partir de la tipificación penal de los delitos.

Asume su Estado algún rol especial para afrontar la reparación de estas víctimas

Salvo Argentina y Guatemala que no hicieron alusión a esta consulta, la mayoría de los países que respondieron; esto es, Colombia, España, México, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay señalaron que el Estado asume un rol particular en relación con la reparación de las víctimas. Caso contrario es el Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador y Paraguay que respondieron negativamente a la consulta en cuestión.

Apoyos internacionales gestionados por el Estado para asumir temas de reparaciones

Con respecto a este tema, salvo Perú, país que en su respuesta hizo referencia concreta a un “Programa de Reparaciones Colectivas” financiado por la cooperación internacional, los demás países informaron que no cuentan con dichos apoyos internacionales, o no remitieron una respuesta sobre este tema.

Papel especial del Ministerio Público en hechos asociados a actos terroristas y asimilados

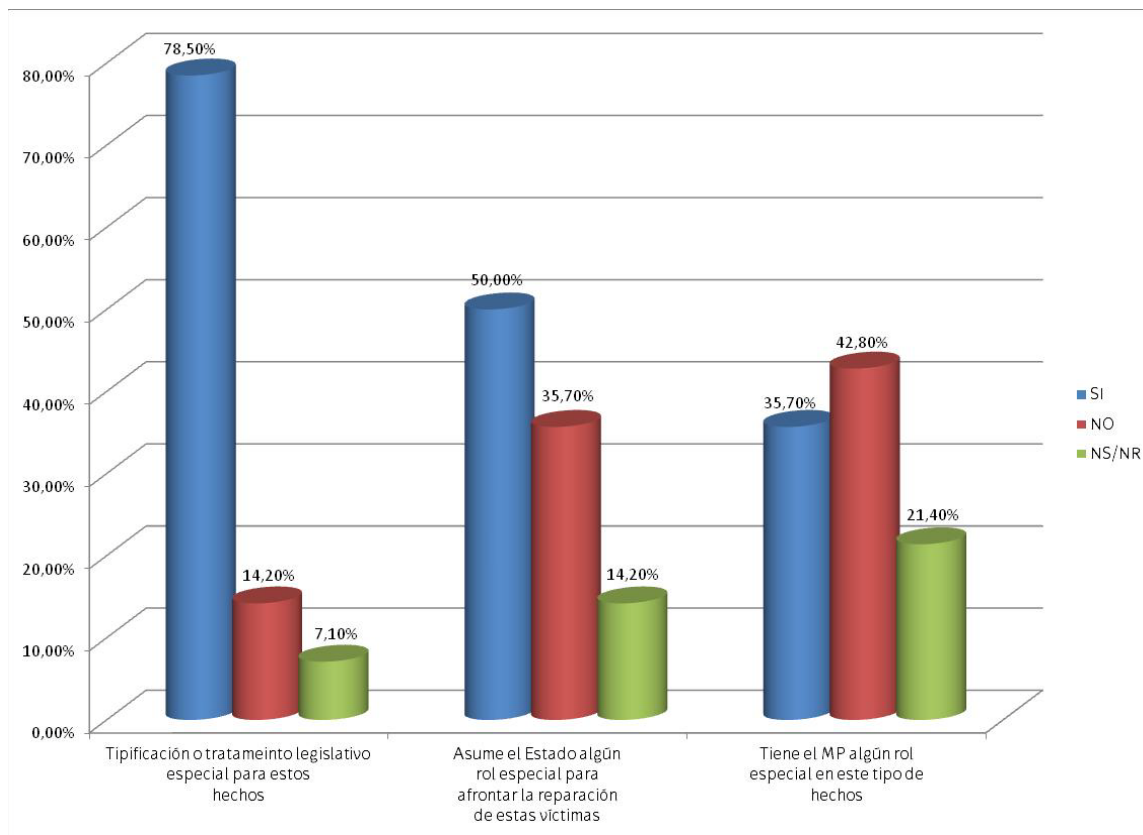
Sobre esta consulta las respuestas no sugieren un panorama claramente acentuado en sentido afirmativo o negativo, dado que cinco países respondieron afirmativamente, entre estos: Bolivia, Colombia, Panamá, Perú, y Portugal; frente a seis países que respondieron en sentido contrario. Entre estos últimos se incluyen: Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, y Uruguay. Dichos países, salvo Ecuador, especificaron que el Ministerio Público tiene la responsabilidad de acusar –como en todos los casos- pero que no tiene un rol particularmente diferenciado. Por último resta mencionar a Argentina, España y Guatemala, países que no respondieron la mencionada consulta.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Con fundamento en la información recabada se observa que la problemática de la seguridad -y de los hechos violentos asociados al terrorismo- se ha insertado en la agenda legislativa de los Estados a partir de la creación de tipos penales referidos a estos fenómenos. No obstante, aún falta un largo camino por recorrer en relación con la reparación de las víctimas de estos hechos en particular. Por otra parte, las estrategias de cooperación internacional que podrían favorecer la creación de fondos de reparación para estas víctimas, al parecer, aún no se han incorporado en la lógica de gestión de recursos de las entidades estatales. Ahora bien, aunque se reconoce en la mayoría de los ordenamientos jurídicos el establecimiento de una compleja conflictividad categorizada en muchos lugares como terrorismo, las reconfiguración de las

funciones del Ministerio Público en función de las víctimas de estos hechos al parecer no avanzan al mismo ritmo.

Gráfico No. 12



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

CAPÍTULO XIII. VÍCTIMAS INDÍGENAS

El Convenio 169 de la OIT, en su exposición de motivos, estipula que “en muchas partes del mundo esos pueblos [indígenas y tribales] no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión”.

Así mismo, este Convenio establece en su artículo 5 que:

“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos

pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.

Las Guías de Santiago son consecuentes con este Convenio cuando destacan, en el punto 11, que “[l]a existencia de un Estado soberano que ejerce el imperio de la ley con universalidad e igualdad para el conjunto de la ciudadanía no entorpece, sino que se realiza más eficazmente a través del respeto a los usos y costumbres de este sector de la ciudadanía”.

Participación de consultores en el proceso judicial, que informen sobre parámetros culturales de las víctimas

En el marco de las disposiciones sobre pueblos indígenas de la OIT, las Guías llaman a tener en cuenta que personas de estos pueblos indígenas pueden ser eventualmente víctimas en situación de vulnerabilidad. Por ello aconsejan “la existencia de consultores técnicos que evalúen en cada caso el mejor encaje de la realidad acaecida con los parámetros culturales de etnia, tanto para valorar la trascendencia del hecho como las expectativas de los sujetos implicados en el mismo”. Sobre este aspecto, Argentina, Bolivia, Costa Rica, España, Portugal y Uruguay informaron que no se cuenta en el Ministerio Público con consultores que cumplan esta función. Uruguay precisó en su respuesta que es el único país latinoamericano sin población indígena y, en consecuencia, la legislación no contempla este asunto.

Los demás países manifestaron que si cuentan con esos consultores, pero en el desarrollo de sus respuestas se infiere que en algunos países se trata, únicamente, de traductores o intérpretes, como es el caso de Colombia. Llama la atención que dos países con una porcentaje muy alto de indígenas, Perú con un

50% y Guatemala con un 65% de la población perteneciente a alguna comunidad indígena, no contestaron la pregunta.

Políticas especiales de comunicación con las víctimas para evitar que la lengua, así como la jerga jurídica, constituya un obstáculo para la participación de la víctima en el proceso

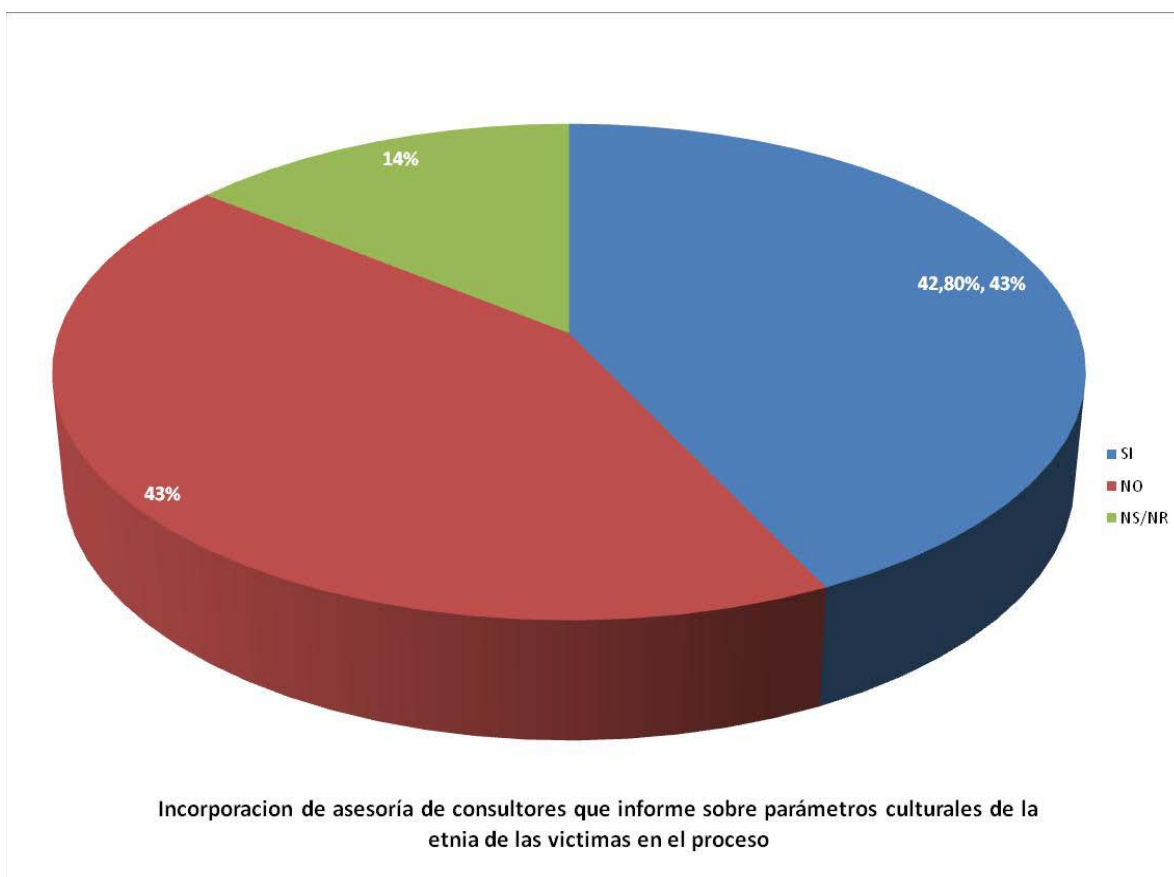
Las Guías también hacen referencia a un tema que, tratándose de personas pertenecientes a pueblos indígenas, nunca puede dejarse de lado. Mencionan que “el lenguaje no puede ser nunca un obstáculo, por lo que no sólo se ofrecerá una traducción que permita la comunicación entre los interlocutores, sino que ésta será capaz de colocar a la víctima en idónea capacidad de comprender el ámbito jurídico especializado ante el que se encuentre”.

Para conocer sobre este tema, el cuestionario consultó sobre las políticas especiales de comunicación del Ministerio Público con las víctimas para evitar que la lengua, el idioma o posibles dificultades de comprensión del lenguaje jurídico constituyan para estas víctimas un obstáculo a su participación en el proceso. Sobre este particular, España y Uruguay indicaron que no cuentan con dichas políticas. Argentina, por su parte, mencionó que esta política se encuentra prevista en las Reglas de Brasilia. Chile, un país con gran porcentaje de representación indígena, cuenta incluso con un importante número de facilitadores interculturales. Adicionalmente, en éste país se ha estipulado la entrega de información a la víctima en su lengua. En Colombia se resaltó que además de los intérpretes, algunas ONGs prestan asesorías a dicha población. En México, según se informó, el Ministerio Público tiene la potestad de celebrar convenios con instituciones públicas o privadas que ayuden a garantizar la disponibilidad de intérpretes y traductores.

El balance en materia de atención inclusiva a las víctimas indígenas resulta a priori bastante favorable, según se aprecia en las respuestas remitidas por los diferentes países. En este sentido, se resalta la favorable disposición de los Estados a adoptar las medidas que se estimen necesarias para superar las barreras en la comunicación de las partes en el proceso. Sólo en el aspecto referido al apoyo de consultores especializados en temas étnicos se observó que

buena parte de los países no los tienen previstos en la gestión de los procesos. No obstante, es preciso resaltar que el cuestionario no recabó información relacionada con la operatividad de medidas como el acompañamiento de intérpretes en las diferentes etapas del proceso, ni sobre la disponibilidad de los mismos en diferentes lugares de la geografía nacional. De manera que es prudente moderar la valoración particularmente sobre la calidad en la atención a víctimas indígenas en contextos judiciales en los países de la región.

Gráfico No. X



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

CAPÍTULO XIV. MEDIDAS ALTERNATIVAS AL PROCESO

Al respecto, señalan las Guías que “[l]a existencia de medidas alternativas sólo tiene razón de ser si se baraja la posible aplicación de criterios de oportunidad y de disponibilidad de la acción y se valora que las conductas delictivas son

susceptibles de categorizarse diferenciando distintas posibilidades de actuar en este sentido. También es premisa asumir, como no podría ser de otra manera, la soberanía de cada Estado para admitir o no esta posibilidad y fijar sus límites. Ante la eventual decisión, no cabe perder de vista que la contemplación de la víctima y sus intereses es un factor esencial a tener en cuenta a la hora de adoptar sistemas de mediación, conciliación o similares”.

Medidas alternativas que garanticen la reparación del daño

A excepción de Guatemala, que no respondió, y de Uruguay, que respondió negativamente, el resto de países que remitieron sus respuestas informaron que en su legislación se contempla algún tipo de medidas alternativas que garanticen la reparación de la víctima, y en la mayoría de los casos hizo referencia a la existencia de las figuras como la “suspensión condicional del proceso” y “acuerdos reparatorios”.

Fin primordial de las medidas es la mayor, mejor y más rápida reintegración de la víctima en la situación anterior

En general, los países que respondieron afirmativamente el ítem anterior, consideraron que fin de las medidas, tal como lo contemplan las Guías, consiste en la mayor, mejor y más rápida reintegración de la víctima en la situación anterior. Se exceptúa el caso de Colombia, que respondió negativamente por cuanto “dichas instituciones pretenden diversificar la respuesta penal para que sea adecuada al tipo de conflicto y a las necesidades de la víctima, entre las que se cuenta principalmente su reparación y también en consideración a las circunstancias del ofensor e intereses de la sociedad”.

Defiende la víctima sus propios intereses en los procesos de mediación

Al respecto, la mayoría de los países respondieron en sentido afirmativo, como por ejemplo Costa Rica, que informó que en estos procesos se le da a la víctima la posibilidad de intervenir y manifestar su criterio sobre la satisfacción de sus intereses y derechos en el proceso penal.

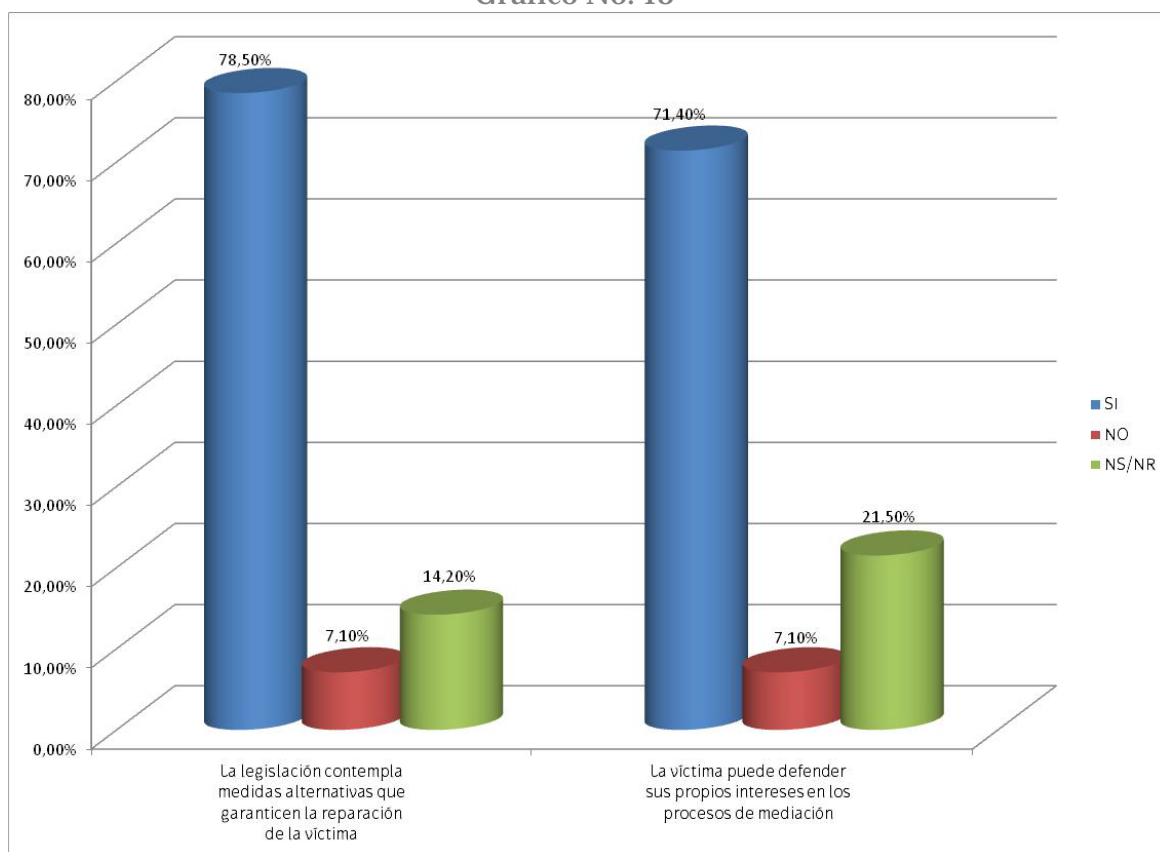
Se informa a la víctima sobre las consecuencias de utilizar estas vías

En relación con esta consulta, la mayoría de los países respondieron que en efecto se garantiza dicha información a las víctimas, a excepción de Uruguay y España. Por último, no respondieron a la pregunta en mención Guatemala y Panamá.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En cuanto a la existencia de medidas alternativas que garanticen la reparación del daño, a excepción de Uruguay, la mayoría de los países indicó que cuentan con dichas medidas, y, entre estos, se destacó la referencia a figuras como: la “suspensión condicional del proceso” y los “acuerdos reparatorios”.

Gráfico No. 13



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Adicionalmente, las Guías señalan que en estos procesos la víctima debe moverse con plena libertad y garantía en la defensa de sus intereses e intenciones primordiales. En este sentido, se consultó sobre las posibilidades

que tienen las víctimas en relación con la defensa de sus intereses en los procesos de mediación. Al respecto la mayoría de los países informaron que, en efecto, en dichos procesos las víctimas tienen la posibilidad de intervenir para hacer valer sus intereses y sus derechos.

Finalmente, las Guías se refieren a la necesidad de informar a la víctima sobre las consecuencias de utilizar estas vías. Sobre este asunto, la mayoría de los países también respondieron afirmativamente, a excepción de Uruguay, y otros tres países que no hicieron alusión a este ítem, estos son: España, Guatemala y Panamá.

En definitiva, sin profundizar en el uso y la calidad de dichas medidas alternativas, las repuestas remitidas arrojaron un resultado positivo en cuanto a su existencia.

Obstáculos para la implementación de las Guías

Más allá de recopilar datos puntuales que informen sobre el estado de cumplimiento y evolución de las orientaciones contenidas en las Guías, tanto el cuestionario de víctimas, como el de testigos, incluyen en cada caso una pregunta abierta que pretende recabar opiniones sobre la valoración general hecha por los funcionarios que asumieron la tarea de responder dichos instrumentos de recolección de información.

Las observaciones críticas que hicieron los funcionarios en este apartado permiten apreciar un panorama más completo de la realidad de los programas de atención y protección a víctimas en algunos países de la región. Este criterio analítico, integrado a la recopilación de datos específicos sobre el estado de cumplimiento de las Guías, permite identificar ciertas carencias y dificultades, que de otra manera no es posible identificar con la mera recopilación de datos.

Ahora bien, a propósito de las observaciones recibidas, en el caso de Argentina se destacó la importancia de consolidar el “soporte institucional” requerido para la implementación de los estándares contenidos en las Guías. Lo anterior, debido a que situaciones como la falta de profesional especializado (v.gr.

psicólogos) que acompañen a los niños/as o adolescentes en su acercamiento al sistema de justicia, afecta gravemente la metodología previamente establecida para la atención de estas víctimas en particular.

Por otra parte, Bolivia señaló entre los aspectos más sensibles la falta de respaldo económico y la falta de regulación en materia de trata de personas y tráfico, así como la falta de normativa que regule la protección de víctimas y testigos. En términos similares, Chile resaltó como un obstáculo la inexistencia de una ley sobre trata de personas. Adicionalmente, los chilenos indicaron que: no existe compensación estatal para las víctimas, que se registran falencias en la atención a víctimas derivadas de la falta de personal y de recursos previstos para la atención integral a las víctimas.

De otro lado, en el caso colombiano se hizo énfasis en la falta de mecanismos para la atención a víctimas extranjeras e indígenas. Además, se subrayó la importancia de avanzar en la creación de alianzas estratégicas interinstitucionales y con organizaciones de la sociedad civil.

Los limitados presupuestos asignados a la atención y protección de víctimas fue un tema resaltado por diversos países. Así pues, además de Argentina y Bolivia, según se indicó líneas arriba, países como: Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Perú resaltaron especialmente dicha circunstancia como una seria dificultad que afecta la eficiencia y operatividad de las acciones y políticas en materia de víctimas.

Costa Rica se refirió también a la falta de agentes de protección a las víctimas, y, adicionalmente, destacó la necesidad de sensibilizar al operador judicial en temas relativos a la protección y atención a víctimas y testigos.

Otros aspectos señalados por los países se refieren, como en el caso de España, a la dispersión normativa que existe en dicho país sobre la materia. México, por su parte, destacó entre las principales dificultades para la implementación de las orientaciones contenidas en las Guías, las siguientes: la falta de personal especializado, la necesidad de homologar a nivel nacional la legislación sobre la

materia, y el proceso de transición al sistema de justicia penal de corte acusatorio que actualmente se da en dicho país. Perú, en otro orden de cosas, insistió en la importancia de lograr mayor difusión de los programas de atención y protección a nivel interno e institucional, en la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta del sistema fiscal frente a los nuevos retos que aporta el programa integral de protección, y, por último, los peruanos se refirieron a la conveniencia de afianzar los circuitos de apoyo para la óptima derivación de los casos provenientes del programa de protección y asistencia.

Para terminar, entre los países que remitieron sus observaciones, resta mencionar a Uruguay, país que destacó entre las principales dificultades el vacío legislativo que se registra en dicho país en materia de víctimas, así como la ausencia de instituciones encargadas de la atención integral a las mismas. Por lo mismo, resaltaron la importancia de transitar a un sistema penal de tipo acusatorio que le permita al Ministerio Público asumir un papel protagónico en la atención y protección a víctimas.

Como en la mayoría de los diagnósticos relacionados con el tema de la justicia, la falta de presupuesto se destaca como uno de los principales obstáculos para la implementación de las Guías de Santiago. Adicionalmente, se evidenciaron dificultades asociadas a: la falta de mecanismos idóneos para la atención de víctimas vulnerables, la falta de personal en general, así como la necesidad de crear redes y alianzas interinstitucionales –tanto públicas, como público/privadas-, y la falta de estrategias de cooperación internacional para favorecer la atención integral a las víctimas.

En suma, la información antes reseñada sugiere que, a pesar de los datos favorables remitidos en los diversos ámbitos consultados –léase, entre otros - temas: la consagración normativa del concepto de víctima, la implementación de medidas alternativas al proceso que tengan en cuenta los intereses y derechos de las víctimas-, los diferentes países señalaron graves dificultades que limitan sustancialmente la implementación de estándares en materia de atención y protección a víctimas, así como el reconocimiento de sus derechos en el proceso penal.

© CUESTIONARIO TESTIGOS

CAPÍTULO I. PROTECCIÓN DE TESTIGOS ÁMBITO LEGISLATIVO

En el ámbito internacional el cuerpo normativo en materia de protección a testigos es, en términos generales, coincidente en todos los países que respondieron el llamado de la AIAMP. Dicha afirmación encuentra sustento en las referencias hechas por los países a instrumentos internacionales de diverso valor jurídico, muchos de los cuales adquieren cada día mayor valor vinculante entre los Estados.

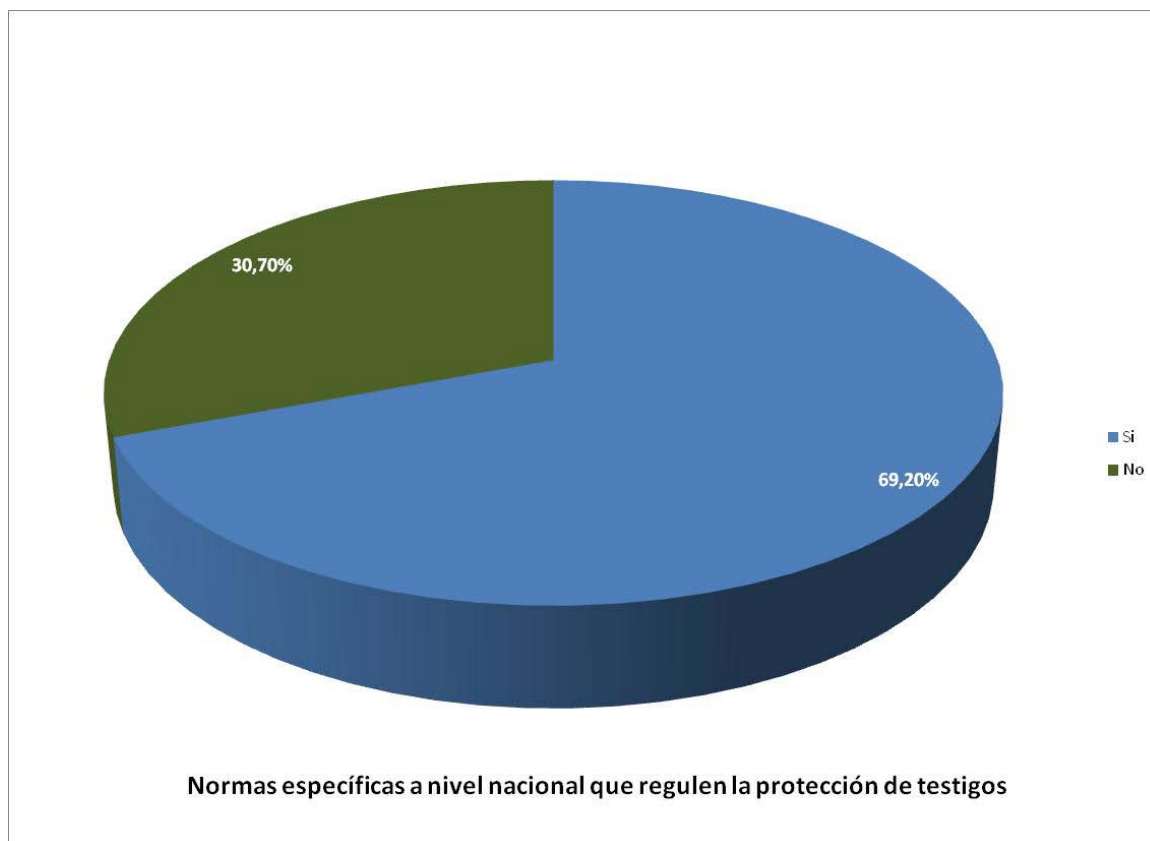
De acuerdo con las respuestas remitidas, la adopción de instrumentos internacionales en temas de derechos fundamentales, referentes esenciales de la protección a testigos, refleja la disposición política de los países a comprometerse con el desarrollo y promoción de dicha temática, particularmente a nivel internacional. En tal sentido, además de las Guías de Santiago, y algunas reglas de *soft law* citadas en las diferentes respuestas remitidas, se destacan instrumentos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, del Sistema Interamericano, así como recomendaciones del Consejo de Europa, y convenios regionales.

No obstante, no se observa un consenso claro en cuanto a la relevancia de ciertos instrumentos internacionales y reglas de *soft law* en materia de protección a testigos. Es decir, aunque en las respuestas remitidas se alude a diversos instrumentos convencionales y no convencionales, algunos de los cuales constituyen fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, no todos los países asocian los mismos instrumentos con la temática propia de la protección a testigos. Lo anterior no contradice lo señalado líneas arriba, en cuanto a la referida evidencia de un marco jurídico internacional concurrente sobre la materia entre los países miembros de la AIAMP.

Sobre la consulta referida a los fundamentos constitucionales para la protección de testigos, sólo Chile, Colombia, Ecuador y México señalan que han consagrado expresamente esta garantía en sus respectivas cartas fundamentales. Los demás

países que respondieron a esta cuestión manifestaron que el alcance constitucional de la protección a testigos se establece en conexidad con ciertos derechos fundamentales, que se encuentran estrechamente relacionados con el contenido de dicha protección, como lo son, entre otros: el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, y a las garantías judiciales.

Gráfico No. 14



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Se aprecia también una marcada tendencia hacia la normativización del tema particularmente al interior de nueve de los trece países que enviaron sus respuestas. Al ser consultados sobre si existe una ley específica que regule la protección a testigos, respondieron afirmativamente: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay. Adicionalmente, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay informaron que han presentado algún proyecto de ley en sobre esta temática, de los cuales algunos están en proceso de implementación o han entrado en vigencia recientemente. Asimismo, salvo Argentina que no indica información adicional, los doce países restantes que remitieron sus respuestas

señalan que cuentan en sus ordenamientos internos con disposiciones legales de diversa índole sobre la materia.

Ahora bien, la consagración normativa puede constituir un antecedente importante en la materialización de acciones dirigidas a la protección de testigos, y la presentación de proyectos de ley en esta temática puede -a su vez- servir de barómetro para valorar la vigencia de éste asunto en la agenda política y legislativa de los Estados. No obstante, más allá de la producción legislativa, es determinante que éste cuerpo normativo se inserte en el marco de una política pública que le dé mayor alcance y permanencia a las disposiciones adoptadas. Sin embargo, éste aspecto no hizo parte de la consulta realizada, por lo que no se cuenta con información relevante para valorar el diseño y la implementación de políticas públicas relacionadas con la protección a víctimas y testigos.

CAPÍTULO II. PROTECCIÓN DE TESTIGOS ÁMBITO INSTITUCIONAL

En cuanto a la institucionalización de esta temática en Iberoamérica, es importante señalar que se registran avances importantes referidos a la regulación del tema al interior del Ministerio Público, a la identificación de autoridades responsables en esta materia, y a la creación programas específicos sobre este particular, adscritos en cada caso a determinadas dependencias del Ministerio Público o de la Fiscalía. No obstante lo anterior se percibe también la necesidad de consolidar la institucionalización de la protección a testigos como un programa a nivel nacional.

En relación con la consulta referida a la regulación del tema al interior del Ministerio Público, los siguientes países informaron sobre la existencia de normativa interna de diferente índole: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Panamá, Paraguay, y Perú.

Por otra parte, los países que no cuentan con regulación específica en la materia dentro del Ministerio Público señalaron diversos mecanismos para garantizar la

protección a testigos. Así, en Bolivia se acude a la solicitud de medidas cautelares y al apoyo de la Policía Nacional. En México, se aplican las disposiciones contenidas en la Constitución Política, en el Código Federal de Procedimientos Penales, y en la Ley Federal contra la delincuencia organizada. En Portugal, se menciona que el régimen aplicable se define en cada caso particular, en este sentido, se especifica que existen disposiciones internas relativas a víctimas de delitos específicos, como la violencia intrafamiliar. Finalmente, en el caso Uruguayo, se aplican las disposiciones relacionadas con la materia contenidas en las leyes sobre trata de personas, lavado de activos y crimen organizado.

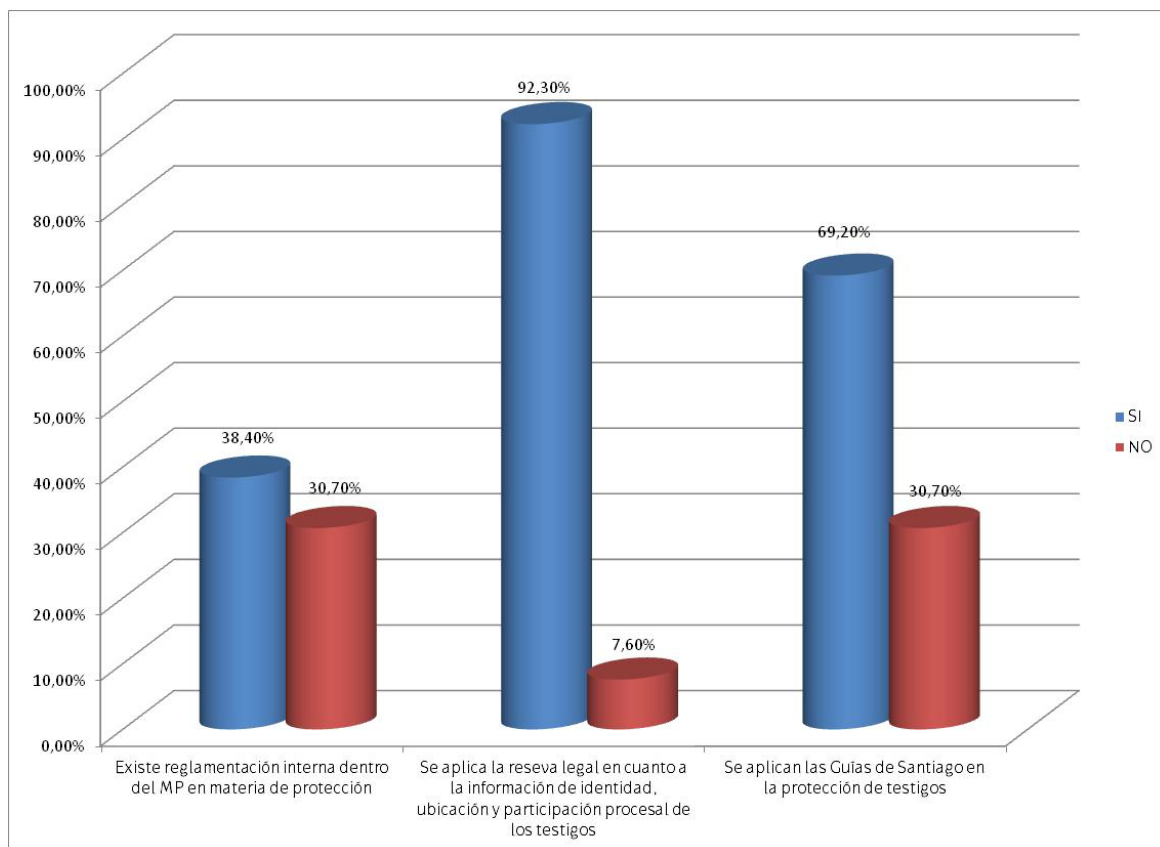
Se consulta también en este apartado sobre la reserva legal de la información referida a la identidad, ubicación y participación procesal de los testigos. Al respecto, sólo Paraguay precisa que no es posible ocultar la identidad de la persona protegida, aunque es posible indicar el domicilio de forma reservada.

Adicionalmente, a la pregunta relacionada con la aplicación de las Guías de Santiago y los cambios que estas han generado, sólo Argentina, Paraguay, Portugal y Uruguay informaron que: o bien no se aplican las Guías, o –como lo precisó el cuestionario argentino- no se advierte que la difusión de las mismas haya revelado cambios sustanciales en las prácticas sobre la materia. No obstante, Uruguay especificó que las leyes promulgadas han seguido las recomendaciones contenidas en las Guías. Los demás países que remitieron sus respuestas sobre este particular indicaron que sí aplican dichas orientaciones, y entre los cambios que las mismas han generado se destacó con mayor énfasis que han contribuido a fundamentar la normativa interna sobre la protección a testigos.

Según se avanza en la consulta sobre la regulación de aspectos específicos relacionados con la protección a testigos, se aprecia –como se observa a continuación- que a pesar del compromiso político que refleja la amplia adopción de diferentes instrumentos internacionales sobre la materia, el desarrollo del tema a nivel interno avanza a un ritmo disímil y pausado.

En el sentido de lo expuesto, Bolivia, México, Paraguay y Uruguay manifestaron expresamente que no cuentan con una autoridad competente en materia de protección de testigos formalmente establecida. Los mencionados países, sumados a España, Panamá, y Portugal, no cuentan con un programa de protección a testigos instituido en estricto sentido.

Gráfico No. 15



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

No obstante lo anterior, en Bolivia y Panamá la autoridad responsable de la protección a testigos es el Ministerio Público. En España se señala al Ministerio Fiscal, mientras que en México se atribuye esta obligación al Responsable de Ejecución –relacionado exclusivamente con la delincuencia organizada-. En Paraguay, una vez se apruebe la ley sobre la materia, la autoridad responsable del programa dependerá de la Fiscalía General. Portugal señaló que es el juez la autoridad a cargo de este asunto, y el cuestionario uruguayo menciona al Ministerio del Interior, en cabeza de la Policía, como la autoridad encargada en la materia. Perú, por su parte, cuenta con un Programa de Protección, que según se mencionó es un órgano de apoyo a la Fiscalía General de la Nación, aunque al

referirse a la autoridad responsable de la protección a testigos, los peruanos mencionaron sólo al Ministerio Público sin detallar una autoridad en particular.

Si bien en Argentina existe un Programa de Protección en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos –no así en el ámbito del Ministerio Público-, la autoridad competente en esta materia, según se señaló en el cuestionario de éste país, es el juez de la causa, y sólo eventualmente esa competencia es asumida por el referido Programa.

De otro lado, dentro de los países que sí identifican una autoridad claramente responsable en materia de protección a testigos, se cuentan: Chile, donde el responsable es el Gerente de la División de Atención a Víctimas y Testigos en el ámbito nacional y los Fiscales Regionales en colaboración con los fiscales adjuntos, y los jefes de Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos en el ámbito regional. En el caso colombiano, en cuanto a los testigos que presente el Fiscal dentro de la investigación, la autoridad competente es la Oficina de Protección y Asistencia de la Fiscalía General. El cuestionario de Costa Rica menciona como responsable a la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito del Ministerio Público, y, finalmente, en Ecuador, la autoridad responsable es el Jefe Nacional del Sistema de Protección y Asistencia.

Se advirtió, además, que el programa de protección no depende en todos los países del Ministerio Público. Como se mencionó líneas arriba, en el caso argentino, dicho programa depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mientras que en Colombia depende directamente de la Fiscalía⁵. En los demás países donde el programa de protección sí está a cargo del Ministerio Público, se mencionaron diferentes dependencias responsables, como es el caso de la División de Atención a Víctimas y testigos de la Fiscalía en Chile, la Oficina de Atención y Protección a la Víctima, adscrita a la Fiscalía General en Costa Rica, y la Dirección Nacional de Política Criminal en Ecuador. Perú señaló que el Programa de Protección es un órgano de apoyo a la Fiscalía General, y

⁵ Cfr. *supra* nota1. En Colombia la Fiscalía hace parte del Poder Judicial y no del Ministerio Público.

aunque en Bolivia no se ha implementado un programa de manera integral, se infiere que la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos, es la dependencia del Ministerio Público que asume ciertas funciones propias de un programa de Protección.⁶

Una revisión general de la información recolectada podría sugerir que la protección a testigos se ha posicionado en el discurso político regional como conveniente y necesaria, hecho que otorga mayor legitimidad y -de manera progresiva- mayor valor vinculante a recopilaciones de principios y estándares mínimos sobre la materia, como las Guías de Santiago. Esta situación se refleja, sin duda, en la tendencia a institucionalizar el tema mediante diversas disposiciones normativas. No obstante lo anterior, es evidente que la sola consagración jurídica no es suficiente, por lo que se requieren acciones y estrategias dirigidas a eliminar las dificultades propias de los procesos de implementación legal, como lo constituyen, entre otras, las dificultades presupuestales, y las consecuencias propias de la cultura jurídica instalada en cada contexto social.

CAPÍTULO III. PROTECCIÓN DE TESTIGOS ÁMBITO TÉCNICO OPERATIVO

La operatividad de los programas o acciones relativas a la protección de testigos varía en cada país según el grado de institucionalización y de consagración normativa de la misma. Si bien en todos los países que respondieron el cuestionario no se ha organizado un programa de protección de testigos en estricto rigor, en las diferentes respuestas remitidas se mencionaron directrices o lineamientos que en cada caso orientan los procedimientos a seguir en

⁶ Cfr. Cuestionario para valorar el estado y cumplimiento de las orientaciones propuestas por las Guías de Santiago en materia de protección a testigos aprobadas por la AIAMP (en adelante “Cuestionario de Testigos”), Capítulo IV: Programas de Protección, Pregunta No. 1: ¿Cuenta el programa de protección con una estructura organizativa clara y definida? En caso afirmativo adjúntela. Respuesta de Bolivia: «No. Se trabaja en la Unidad de Atención a la Víctima Testigo que tiene una Coordinación Nacional y Responsables Departamentales que son apoyadas por un equipo multidisciplinario»[sic]». Ver también: Cuestionario de Testigos, Capítulo III: Protección a testigos ámbito técnico operativo, Pregunta No 8: ¿Qué medidas preventivas consideran ustedes se deben implementar con el fin de minimizar el riesgo de los testigos mientras se decide su incorporación al programa?, Respuesta de Bolivia: «Al no existir el programa en el país implementado en su totalidad es que se debe informar al testigo de los riesgos y como puede autoprotgerse, a la vez de solicitar apoyo a la policía» [sic]».

relación con el acompañamiento, la atención y protección de testigos, en atención a su particular condición de vulnerabilidad. Asimismo, la mayoría de países que enviaron sus cuestionarios, y que cuentan con dichos programas, consideró que la reglamentación interna de estos se ajusta a los estándares legales e internacionales sobre la materia.

Ahora bien, las preguntas que se recopilan en este capítulo se refieren a la operatividad de los programas de protección a testigos en aspectos como: el interinstitucional, el alcance de los contenidos sustantivos del programa, el presupuestal, y la cooperación internacional como estrategia para potenciar el desarrollo de los objetivos del programa.

Con respecto al ámbito interinstitucional, México y Uruguay informaron que no existen acuerdos interinstitucionales con entidades públicas o de otra naturaleza. En sentido similar, Panamá informó que en este país sólo se contempla la protección de la identidad de testigos. Perú, por su parte, precisó que luego de la implementación del reglamento del Programa de Protección se realizarán las coordinaciones pertinentes en dicho país. Argentina no especificó qué tipo de acuerdos se han suscrito, pero señaló que el director del Programa en ese país tiene la facultad de proponer la celebración de convenios, así como establecer relaciones a nivel nacional e internacional con diferentes instituciones. Los demás países que enviaron sus respuestas al respecto cuentan con algún acuerdo interinstitucional para promover el cumplimiento de los objetivos del programa.

Entre los países que cuentan con algún mecanismo de cooperación interinstitucional vigente se destacan principalmente los acuerdos con los cuerpos de policía o de seguridad del Estado, como se presenta en Chile, donde los mencionados acuerdos se dan entre la Fiscalía General y las máximas jefaturas policiales. En Colombia, estos acuerdos permiten coordinar las medidas de seguridad y asistencia necesaria a los testigos con los organismos de seguridad del Estado, así como con las autoridades gubernamentales y no gubernamentales, según se considere pertinente. En el mismo sentido, Ecuador especifica que estos acuerdos se han dado con la Policía Nacional, a través de la

creación de la Unidad Especializada de Protección a Víctimas y Testigos, y España informa sobre la implementación de protocolos de actuación con las fuerzas de seguridad del Estado, y sobre protocolos especiales para los casos de menores y violencia de género que permitan ofrecer la protección social necesaria.

Bolivia indicó que estos acuerdos interinstitucionales constituyen protecciones inmediatas que garantizan la seguridad del testigo, pero no se hizo referencia a entidades públicas o de otro carácter en particular. En Costa Rica, el Ministerio de Seguridad pública asume la protección de las víctimas y testigos al amparo de un acuerdo interinstitucional suscrito entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Por último, Paraguay, informó que existe un convenio interinstitucional para la implementación del sistema de denuncias de actos de corrupción pública, aunque en la respuesta correspondiente no se especificaron las entidades que participan en dicho convenio.

En el campo de la seguridad y protección del testigo, cuando los hechos pueden ser ratificados por otros medios probatorios, los diferentes países coincidieron al informar que realizan múltiples esfuerzos para evitar la sobre exposición de la persona protegida. Entre los mecanismos y procedimientos señalados al respecto se incluyen: la libertad probatoria, pericias, pruebas de ADN, prueba documental, medios tecnológicos, prueba científica. En el caso de Colombia y Uruguay se precisó que es competencia del fiscal de conocimiento del caso decidir según su criterio los medios de prueba pertinentes.

Asimismo, se consultó si existe algún tipo de responsabilidad por parte del fiscal que tiene a su cargo la causa en cuanto a la efectiva incorporación del testigo al programa de protección, y a la debida celeridad del proceso jurídico. Sobre este particular, Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Portugal y Uruguay señalaron que no cuentan con disposiciones que establezcan responsabilidad disciplinaria del fiscal en caso de que se cuestione la pronta incorporación del testigo al programa. Al respecto, Bolivia señaló que no se cuenta con un programa de protección que permita cambios de identidad o reubicaciones nacionales o extranjeras. Los ecuatorianos explicaron que la participación en el

Sistema de Protección y Asistencia es voluntaria. En Panamá la protección se limita a la protección de la identidad de los testigos, y Portugal especificó en su respuesta que “[e]l Ministerio Público sólo tiene competencia para solicitar la aplicación del programa de protección a una determinada persona, sin decidir su inclusión en el mismo.”

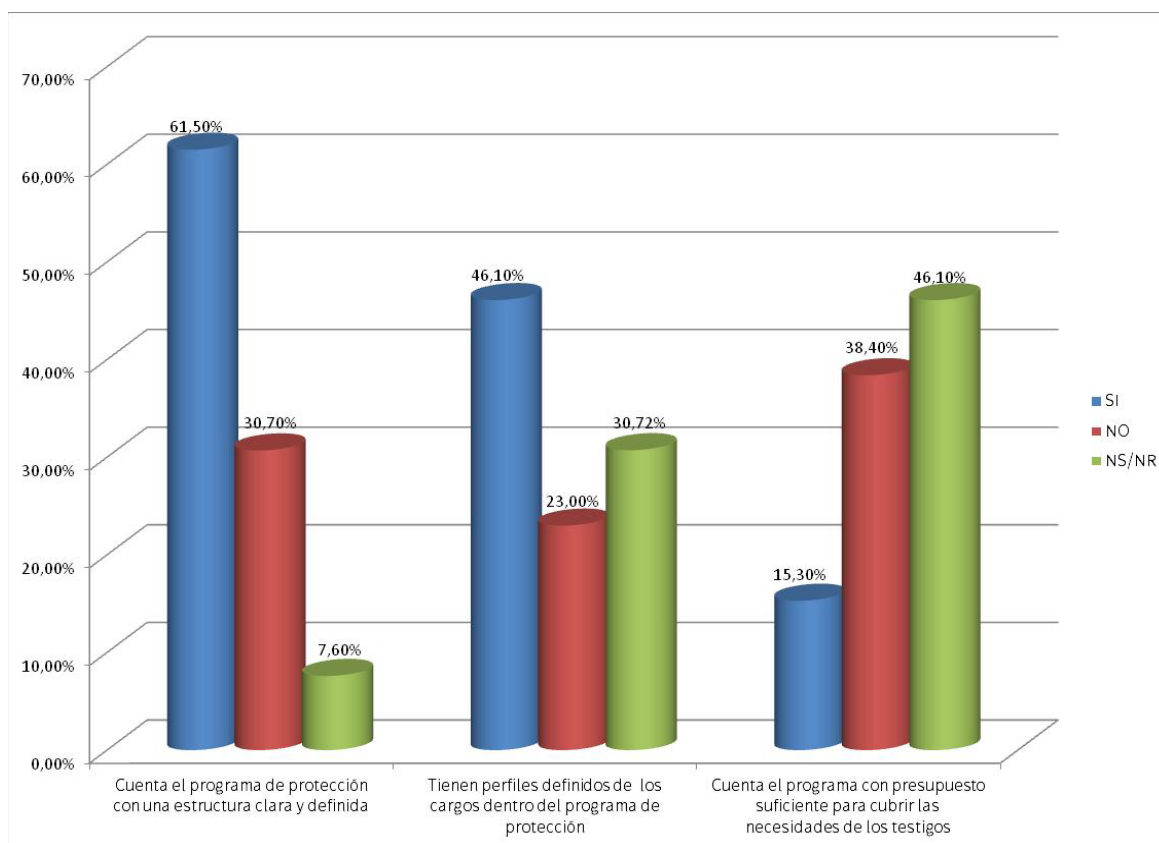
Entre los países que sí cuentan con disposiciones normativas para establecer la responsabilidad del fiscal en los supuestos antes mencionado, se cuentan: Colombia, Chile, Costa Rica, España, y Perú. En el caso argentino algunas de las respuestas relacionadas con los programas de protección –como la atinente a la responsabilidad del fiscal- no fueron respondidas, porque, según se manifestó, dichas consultas exceden la competencia de la oficina que respondió el cuestionario, debido a que constituyen asuntos del resorte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entidad de la que depende el Programa.

En cuanto a los programas de protección, los criterios utilizados para la incorporación de un testigo o sus familiares se refieren fundamentalmente a la existencia de una situación de riesgo generada por la intervención del testigo en el proceso, que puede afectar a sus familiares y personas allegadas.

Entre los criterios precisados, Argentina informó sobre la presunción fundamentada de peligro cierto derivado de la intervención relevante del testigo en la causa penal, sobre el interés público trascendente en la investigación y juzgamiento del hecho atendiendo al grado de afectación social, así como la viabilidad de las medidas, de protección y la adaptabilidad de la persona a las medidas especiales de protección. En sentido similar, México señaló, entre otros, la valoración del testimonio del testigo, que exista presunción fundada del riesgo, que el testigo se adhiera voluntariamente al programa y que guarde reserva sobre su condición de testigo. Según lo señalado por Portugal al respecto, además de valorar la importancia del testimonio en el desarrollo del proceso, en dicho país la protección se otorga cuando se trata de testimonios referidos a ciertos delitos. En Chile se consideran los antecedentes psicosociales del testigo, así como su condición psicológica, médica, su entorno social, las

características de los eventuales agresores y el tipo de delito en que va a colaborar la persona protegida.

Gráfico No. 16



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

En países donde no existe propiamente un programa de protección, como España, las medidas de protección se aplican conforme a los parámetros de necesidad y de proporcionalidad, mientras que en Uruguay, que cuenta con un sistema penal de corte inquisitivo, los criterios son discrecionales del juez a instancia de cada fiscal. En Panamá se prevé la definición de criterios en el nuevo Código de Procedimiento Penal –vigente a partir de septiembre de 2011-, que implementa el sistema penal acusatorio, por lo que no se pronunció sobre los criterios consultados. Bolivia tampoco se refirió sobre la mencionada consulta.

Otro aspecto referido a los programas de protección, consultado en este capítulo, se refiere a los instrumentos que establecen los deberes y las obligaciones tanto del programa de protección como de los protegidos. Las

respuestas remitidas al respecto señalan normas de diversa índole, así como acuerdos o cartas de compromiso que deben suscribir las personas protegidas. En este sentido, salvo Bolivia y Uruguay que no se refirieron a dicha pregunta, Argentina, Costa Rica, Ecuador, España, Paraguay, Panamá, Portugal y Perú citan diferentes normas que consagran lo relativo a los mencionados deberes y obligaciones relativos a los programas de protección. México y Chile especificaron que dichas obligaciones y deberes se encuentran contenidas en acuerdos o cartas de compromiso, Colombia hizo referencia a actas de incorporación.

En la misma línea temática, se pregunta ¿hasta qué personas relacionadas con el testigo se extienden los beneficios de la protección? Al respecto, se identifica una leve tendencia a ampliar cada vez más el radio de protección dispuesto para el testigo y su círculo de allegados. En general los países que enviaron sus respuestas coinciden en mencionar criterios de consanguinidad, afinidad y civil, pero se destacan algunas observaciones que permiten una interpretación amplia de estos criterios a favor de la persona protegida. En este sentido, Argentina señala que de conformidad con la norma sobre la materia, las medidas de protección podrán ser “[...] aplicadas a todas o algunas de las personas que convivan con la persona bajo amenaza.” El cuestionario colombiano resalta que, más allá de los criterios arriba señalados, cualquier persona relacionada con el testigo puede ser beneficiada por las medidas, cuando se verifique que dicha relación conlleva un riesgo cierto. Portugal, también señala una interpretación amplia de la protección al referir que esta se extiende al cónyuge del testigo, a sus ascendientes, descendientes o hermanos, así como a la persona que conviva con el testigo o que de alguna forma le sea cercana.

En el caso de Costa Rica, aunque la normativa no especifica la extensión del beneficio a otros parientes, sí lo hace en el caso de víctimas, por lo que aplicando un criterio de analogía normativa, se considera que puede hacerse extensiva la protección a los familiares del testigo. Situación similar a la de Costa Rica puede considerarse que se presenta en el país español, que, según señala en su cuestionario, por disposición legal la protección se extienda a otras

personas relacionadas con la víctima, aunque no se especifica hasta qué personas.

El presente capítulo contiene también preguntas relacionadas con la ejecución de medidas preventivas, medidas ordinarias y de protección. Sobre las primeras, Argentina señaló que la autoridad competente podrá disponer las medidas que considere oportunas -generalmente se decide asignación de custodia domiciliaria-, mientras se verifica la incorporación del testigo al programa. En Chile también se contempla la posibilidad de adoptar medidas preventivas antes de que se elabore la estrategia de protección. Del mismo modo, en Colombia el Director del Programa luego de recibir la solicitud con fundamento en la evaluación del riesgo podrá disponer las acciones correspondientes. El cuestionario de Costa Rica informa sobre las medidas cautelares (prisión preventiva, arresto domiciliario), y medidas de protección extraprocesal que podrán implementarse aún antes de la denuncia por parte de la víctima. Costa Rica, España y Perú señalan que este tipo de medidas deben solicitarse ante la autoridad competente. En México, la solicitud se debe elevar a través del Ministerio Público, en Paraguay ante el Fiscal General, y en Chile ante el Fiscal Regional.

Con el fin de minimizar el riesgo de los testigos mientras se decide su incorporación al programa, en cada país se adoptan una serie de medidas preventivas que se concretan principalmente en medidas de vigilancia y custodia policial, alojamiento temporal, como se informó en el cuestionario de Paraguay, e incluso medidas asistenciales como apoyo médico, psicológico y manutención según señalaron los mexicanos.

Sobre las medidas excepcionales de protección inmediata y protección condicionada, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador México y Portugal manifestaron que las mismas se encuentran contempladas en sus respectivas legislaciones, e incluso en algunos casos se precisó información sobre su adopción. Costa Rica especificó que es posible ofrecer ciertas medidas de protección al testigo, siempre que se mantenga su compromiso de colaborar con el proceso penal. En México se considera la aplicación de medidas de

protección urgentes en casos relacionados con la delincuencia organizada. Según se especificó en las respuestas de Panamá y Perú, los respectivos reglamentos y normativas sobre la materia se encontraban en proceso de implementación al momento de responder el cuestionario. Se abstuvieron de responder la cuestión en comento Bolivia, España, Paraguay y Uruguay.

Sobre las medidas ordinarias que aplica el programa de protección, salvo Bolivia y Uruguay, los demás países que respondieron el cuestionario informaron sobre la adopción de medidas ordinarias de protección, que van desde la vigilancia en el lugar de habitación, los traslados de la persona protegida, hasta reubicación temporal o permanente lejos de lugar de riesgo.

En cuanto al ámbito asistencial en la protección a testigos todos los países que enviaron sus respuestas informaron sobre diversas medidas relativas a la salud, asistencia legal, alimentación y vivienda. No obstante, es oportuno destacar que las respuestas remitidas reflejan una marcada disposición a ampliar los estándares mínimos de asistencia. En este sentido países como Argentina se refieren a medidas como: subsidios económicos, asistencia para la gestión de trámites, asistencia para la reinserción laboral, entre otras medidas. Dentro de las medidas citadas por Paraguay se destaca la asistencia psicológica. El cuestionario de Costa Rica precisó además que en el caso de los inmigrantes se facilita el contacto con las autoridades del país de origen de la persona protegida, así como la obtención de los documentos migratorios, y representación legal en materias no penales.

Siguiendo con las medidas asistenciales, se consulta también sobre los mecanismos adoptados para la reactivación social de la persona protegida. Salvo algunos países que no cuentan con mecanismos concretos o que no respondieron a la pregunta, como sucede en los casos de Bolivia, Chile y Uruguay, entre los países que remitieron sus respuestas se aprecia que la implementación de medidas asistenciales se asocia con los mecanismos adoptados para la reactivación social. De manera tal que los países que se refirieron concretamente a los mencionados mecanismos aluden a medidas relacionadas con acompañamiento psicológico, subsidios económicos, así como

estrategias que permitan la reubicación laboral a la persona protegida mediante el acceso a actividades de formación. Se destaca el caso de Perú, que hizo referencia a opciones laborales a través de convenios con el Ministerio de Trabajo.

Aunque es clara la disposición de los Estados por adoptar mecanismos integrales de asistencia y acompañamiento a la persona protegida, se evidencian ciertas dificultades en materia presupuestal. De los países que respondieron el cuestionario, sólo Colombia y Costa Rica señalaron con claridad que sus respectivos programas de protección cuentan con un presupuesto propio. No obstante, en el caso de Costa Rica se recurre a un proceso híbrido para financiar las medidas asistenciales con el apoyo de instituciones públicas o privadas. Ecuador informó que para la aplicación de las medidas se acude al presupuesto asignado al Sistema de Protección y Atención. En España las medidas asistenciales son asumidas por las Unidades de Policía en cumplimiento de la resolución judicial que así lo acuerde. México señaló que para la implementación de dichas medidas se acude a recursos asignados a la Subprocuraduría de Investigación de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. Por último, Perú y Chile cubren los referidos costos con recursos canalizados a través del Ministerio Público.

Resulta preocupante observar que los limitados presupuestos pueden llegar a afectar gravemente la integridad de los testigos, como sucede en el caso de España donde la falta de presupuesto para la adopción de las medidas de protección y asistencia se considera como causal para la exclusión de la persona protegida del programa.

En cuanto a las causales de exclusión del programa, los países que respondieron a ésta pregunta señalan criterios similares. Estos criterios se refieren fundamentalmente al incumplimiento de los compromisos adquiridos por la persona protegida, a la variación de las circunstancias que dieron lugar a la implementación de las medidas -por lo que cumplidos los fines del programa, la inclusión de la persona deja de ser necesaria- y a la renuncia manifestada por la parte interesada. En su mayoría, los países que enviaron sus cuestionarios

cuentan con procedimientos establecidos en caso de la exclusión de testigos del programa de protección. Los mencionados procedimientos aluden principalmente a identificar la autoridad a cargo de decidir la exclusión, y los recursos a los que está sujeta la decisión.

En términos generales, según se informó en los cuestionarios remitidos, los criterios previstos para la finalización de las medidas de protección en los diferentes países coinciden, en buena medida, con los criterios previstos para excluir a la persona protegida del programa. Es así que entre los criterios o causales de exclusión referidos, y que su vez fueron mencionados por algunos países dentro de los criterios utilizados para la finalización de las medidas de protección, se mencionaron: proporcionar información falsa, cese de las circunstancias que motivaron el ingreso, que se haya dictado sentencia condenatoria en firme donde actuó la persona protegida, cuando la persona incumpla con sus obligaciones o manifieste su deseo no seguir como colaborador, cuando las medidas dejan de ser necesarias o adecuadas, cuando se reconsidere la pertinencia de las medidas adoptadas, cuando la persona renuncie voluntariamente a la protección otorgada, entre otras.

De este modo, en las respuestas presentadas por algunos países no parece hacerse una clara distinción entre las causales de exclusión del programa y la finalización de las medidas de protección, dado que los criterios considerados para estas últimas se refieren básicamente a las causales de exclusión del programa. Al respecto es importante considerar que la finalización de las medidas de protección no implica necesariamente la desvinculación del programa, pues la persona antes protegida podría continuar, eventualmente, como beneficiaria de las medidas de asistencia. Sin embargo, las respuestas entregadas no permiten identificar si una vez finalizadas las medidas de protección es posible que la persona antes protegida continúe vinculada temporalmente al programa.

Por otra parte, se preguntó a los países si estos habían designado la Autoridad Central para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Al respecto

respondieron afirmativamente: Chile, Colombia, Costa Rica, España, México, Panamá y Portugal.

Ahora bien, el mandato específico que según las Guías se debe conceder a dicha autoridad, consiste en resolver los requerimientos recibidos de países miembros que soliciten la reubicación internacional de testigos o la realización de diligencias procesales. Sobre este tema, Chile manifestó haber recibido una petición de Colombia, que no se pudo concretar porque no existe un convenio que regule el procedimiento entre estos países, Colombia señaló que se han reubicado 23 casos, pero que la gestión del Programa es sólo de acompañamiento ante las embajadas. Ecuador, por su parte, señaló que no se han podido concretar los requerimientos recibidos porque no se cuenta con instrumentos bilaterales específicos para la reubicación de personas protegidas. Justificaciones como las planteadas por Ecuador y Chile reflejan la importancia de someter a discusión entre los países la necesidad de suscribir acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación estratégica sobre este tema.

De otro lado, en el marco de acciones relativas a la cooperación internacional, se observó que sólo España, Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú han participado en actividades regionales o internacionales dirigidas a fomentar el intercambio de mejores prácticas entre programas de protección. En cuanto a las estrategias de búsqueda de recursos y cooperación técnica, Colombia informó sobre programas de capacitación para escoltas y agentes de protección apoyados por Estados Unidos, así como sobre recursos recibidos de la Unión Europea dirigidos a capacitación en proyectos productivos, a la caracterización de testigos, y a la implementación de un software sobre seguridad informática. En relación con la misma consulta, Ecuador se refirió a estrategias promovidas con la Comunidad Andina, con la Comunidad Europea y con Estados Unidos. Adicionalmente, el cuestionario chileno hizo referencia a la utilización de documentos elaborados por UNODC (Manual de Buenas Prácticas para la Protección de Testigos) y a las Guías de Santiago, como referentes en materia de cooperación técnica. Los demás países o no respondieron, o bien manifestaron que no han diseñado estrategias para la búsqueda de financiamiento a través de la cooperación técnica internacional.

CAPÍTULO IV. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN

Sobre los programas de protección es importante empezar por señalar que no todos los países que remitieron sus respuestas han institucionalizado un programa en estricto rigor. Es así que sólo Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, y Uruguay informaron que sus respectivos programas cuentan con una estructura organizativa clara y definida, aunque en el caso de Uruguay se especificó que el programa es confidencial y depende del Ministerio del Interior y el Servicio de Inteligencia. De otra parte, países como México, Panamá y Paraguay señalaron o bien que dicha estructura organizativa estaba en proceso de implementación, o que la misma no se había implementado al momento de remitir sus respuestas.

Otros temas que recogen las preguntas de este capítulo se refieren principalmente: a la estructura organizativa del programa, al personal del mismo, a su capacitación, a los procesos de selección y promoción que se llevan a cabo, a las diferentes sanciones en caso de faltas cometidas por los funcionarios del programa, a los mecanismos adoptados para la atención integral e inclusiva de las personas protegidas, a los mecanismos implementados para mantener la confidencialidad de la información, y al presupuesto. Este último podría considerarse como el aspecto más crítico, debido a que es dable generalizar que –en mayor o menor medida- todos los países que remitieron sus respuestas cuentan con presupuestos limitados para cubrir las necesidades de seguridad y asistencia que requieren las personas protegidas.

Ahora bien, sobre los programas de protección, los cuestionarios de Bolivia y España fueron claros al señalar que en dichos países no se ha institucionalizado un programa de protección en estricto sentido. No obstante, según lo informado por Bolivia, los temas relacionados con la protección de testigos son asumidos por la Unidad de Atención a la Víctima Testigo, que cuenta con una Coordinación Nacional y Responsables Departamentales que son apoyados por un equipo interdisciplinario. En el caso de Portugal no se concluye claramente de sus respuestas si se ha establecido institucionalmente un programa de

protección, debido a que varias de las preguntas contenidas en este capítulo no fueron respondidas por el mencionado país. Pese a lo anterior, entre las preguntas que sí respondió, Portugal hace alusión a referentes normativos en materia de protección a testigos. Por otra parte, las respuestas de México sobre esta materia sugieren que si bien se ha instituido un programa de protección, la estructura organizativa del mismo está en proceso de conformación. En el caso de Panamá se detalló que al momento de responder el cuestionario no se contaba con un programa de protección, pero lo relacionado con este asunto se encuentra regulado en el Código de Procedimiento que implementa el sistema penal acusatorio, cuya vigencia estaba prevista a partir de septiembre de 2011.

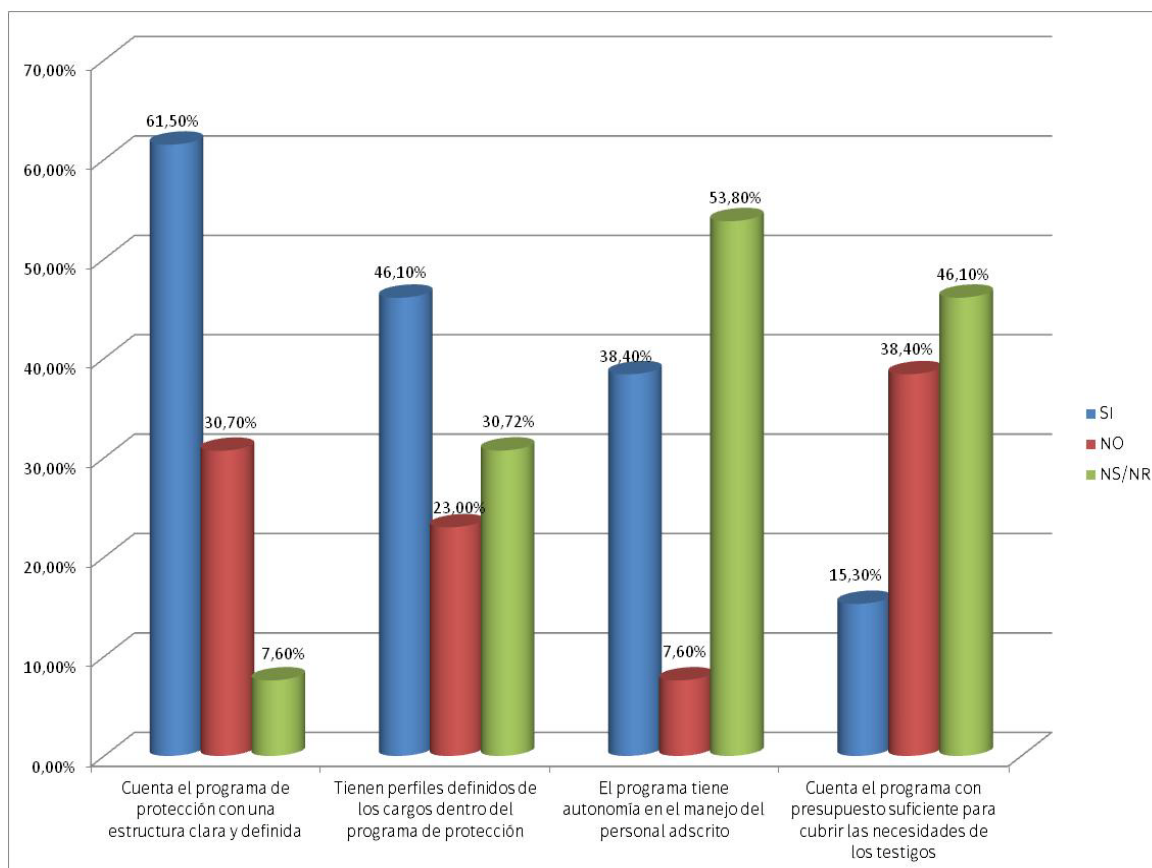
En relación con el personal de los programas de protección, se consultó si los mismos cuentan con equipos multidisciplinarios para atender los requerimientos relacionados con la atención y protección a testigos. Al respecto, salvo Argentina, España, Panamá y Uruguay que no respondieron la mencionada consulta, los demás países que enviaron sus cuestionarios informaron que cuentan con equipos de profesionales en diferentes áreas para atender desde una perspectiva integral e inclusiva a la persona protegida.

Adicionalmente, se consultó sobre los requisitos legales para la selección del personal que integra el programa de protección, en relación con este tema se observa que la mayoría de los países, entre los que se cuentan: Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Portugal, respondieron que efectivamente cuentan con ciertos requisitos legales sobre la materia. En el caso de Paraguay, se infiere de su respuesta que aunque cuentan con los mencionados requisitos legales, los mismos aún no se han implementado.

Continuando con temas relativos al personal, se preguntó si se tenían definidos los perfiles para los cargos previstos dentro del programa de protección. Sobre la referida consulta, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Paraguay informaron que han establecido dichos perfiles. De los mencionados países, sólo Chile y Ecuador indicaron que han definido un manual de funciones para el personal del programa. Por otra parte, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y

Perú señalaron que el programa cuenta con autonomía para el manejo del personal adscrito al programa en mención.

Gráfico No. 17



Fuente. Ministerios Públicos nacionales. Sistematización: ILANUD

Se consultó también si con el fin de incentivar el buen desempeño laboral de los funcionarios se han implementado criterios de evaluación y promoción a otros cargos. Sobre este tema se aprecia que de los países que han implementado el programa de protección sólo algunos han reglamentado con mayor especificidad su gestión. Es así que sólo Chile, Costa Rica, Ecuador, y Perú han definido los mencionados criterios de evaluación y promoción de funcionarios.

En relación con las faltas cometidas por los funcionarios del programa, la mayoría de los países hicieron referencia al régimen legal que sobre la materia opera en general para los funcionarios de la administración pública y del ministerio público. En este sentido, respondieron países como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú.

Continuando con consultas referidas al personal del programa, se consultó sobre los mecanismos de control de confianza que se utilizan para la selección del personal que integra el programa de protección. Entre las respuestas recibidas se aprecia un margen amplio de interpretación sobre la pregunta. De modo tal que países como Chile informaron que el manejo del programa lo realizan sólo altas jefaturas y fiscales; Colombia señaló que los criterios de ingreso son los mismos para todos los funcionarios de la Fiscalía; Costa Rica hizo referencia, entre otros mecanismos, a la Investigación de antecedentes, supervisiones, valoración del desempeño, y procesos de selección. Por otra parte, Ecuador hizo alusión a planes operativos anuales, informes de rendición de cuentas con indicadores periódicos e informes mensuales de cumplimiento de tareas y actividades, mecanismos que parecen referirse más a la evaluación del desempeño que a la selección del programa. Sobre el mismo tema, México informó sobre evaluaciones realizadas por el Centro de Control y Confianza de la Institución; y finalmente, Perú se refirió a la verificación que se realiza del conocimiento vinculado al desempeño de la función, además de la experiencia y el compromiso con el programa por parte de la persona que participa en el proceso de selección.

En cuanto a la capacitación especial que reciben los funcionarios del programa, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú informaron que tienen previstos dichos procesos de capacitación. En general se mencionó que los procesos de capacitación son acordes al perfil del cargo que va a desempeñar el funcionario. En el caso de Ecuador, se precisó entre los contenidos de dicha capacitación: atención psicológica a las víctimas, reanimación cardiopulmonar, primeros auxilios, caracterización y cambio de imagen, autoprotección y seguridad personal, planeación neurolingüística, salud mental y victimología.

Por último, entre las preguntas referidas al personal de los programas de protección, se consultó si dichos programas incorporan criterios étnicos y de género en la atención a testigos. Sobre este asunto respondieron afirmativamente: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, y Perú. En sus respuestas los mencionados países señalaron que cuentan con personal capacitado, e incluso en algunos casos se hizo referencia a protocolos

de actuación, para atender sin discriminación a todos/as los usuarios del programa.

De otra parte, en cuanto a los controles que existe al interior del programa para garantizar la confidencialidad de la información, ocho de los trece países que respondieron a esta pregunta; esto es, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Portugal, coincidieron en afirmar que cuentan con controles establecidos para garantizar la reserva de los datos más sensibles de los casos que maneja el programa. No obstante, no todos los mencionados países se refirieron concretamente a los mecanismos que han implementado, y de los países que hicieron referencia a mecanismos concretos se aprecia que no todos cuentan con protocolos de actuación previstos al respecto. Entre los países que ofrecieron información un poco más detallada en su respuesta se cuentan: Colombia, en el cuestionario de dicho país se informó que los casos son asignados con números para evitar hacer alusión a los nombres de las personas protegidas, adicionalmente se destacó que con apoyo de la cooperación internacional se está ejecutando un software para mantener una estricta confidencialidad de la información. Costa Rica se refirió a aspectos como los procesos de selección de personal, a la identificación de un responsable directo de cada expediente, a la compartimentación de la información por casos, así como a procurar el uso de iniciales, la mínima información en oficios internos y el establecimiento de controles digitales de datos. Ecuador informó que está en proceso de implementación la prueba del polígrafo para todos los funcionarios del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Mientras que México señaló que la información que maneja el programa es confidencial y es manejada por un número reducido de personas. Por otro lado, Portugal precisó que en el caso de reserva del conocimiento de la identidad del testigo se asigna a un responsable para la comunicación de todos los actos procesales, y para todos los actos de secretaría, de manera que para cada proceso se elabora un registro propio bajo responsabilidad del funcionario asignado, que se guarda en caja de seguridad en los términos del proceso.

También en relación con la confidencialidad de la información, pero esta vez en relación con los datos personales de las personas protegidas, se consultó sobre

los procedimientos establecidos para resguardar la información que de estas personas puede eventualmente aparecer en recibos o facturas. Entre las respuestas remitidas sobre este aspecto se aprecia que en la mayoría de los países no parece evidenciarse la institucionalización de directrices o lineamientos claros al respecto. Es así que sólo Chile, Colombia, Costa Rica, y México, respondieron afirmativamente a la referida consulta. En el cuestionario de Costa Rica se mencionó que en las facturas o recibos no se incluye el nombre de la persona protegida, sólo se utilizan siglas, alias o números de expediente. En México, según se informó, los gastos se cargan a un rubro específico que no requiere comprobación. En Chile se autoriza la utilización de claves. Por último, sobre este aspecto el cuestionario Colombiano remitió a su respuesta anterior, referida a la confidencialidad de la información del programa en general.

También se consultó en este capítulo sobre temas relacionados con el régimen de contratación y el presupuesto de las instituciones. Este es un tema especialmente relevante, dado que como se colige de las repuestas enviadas por los países, uno de los obstáculos más complejos que deben enfrentar los programas de protección se refieren precisamente a las dificultades presupuestales para llevar a cabo sus funciones.

Consultados sobre la posibilidad de realizar procesos de contratación directa para salvaguardar la confidencialidad de la información, Costa Rica mencionó que en algunos casos (v.gr. alimentación, ropa, transporte) es posible contratar directamente bienes y servicios, pero en caso de gastos mayores se requiere la participación del protegido que de acuerdo con las circunstancias puede ser o no identificados en las facturas. Colombia informó que el presupuesto está conformado por gastos reservados, destinados exclusivamente a la protección de testigos, y por gastos de funcionamiento suministrados por la Fiscalía de los recursos que el gobierno asigna a esa entidad. Perú destacó que los recursos asignados a los usuarios son objeto de reserva.

En general los países coincidieron en afirmar que el programa de protección no cuenta con presupuesto suficiente para atender las necesidades de seguridad y asistencia de los testigos. Si bien Chile manifestó que aún no han identificado

problemas presupuestales, matizó esta afirmación al señalar que esta circunstancia se debe a que el programa sólo se ha implementado en cinco de las 18 fiscalías regionales. Colombia mencionó que las necesidades aumentan día a día debido al crecimiento paulatino del número de incorporados al programa. Costa Rica informó que en algunos casos se consume gran cantidad de recursos, situación que pone en peligro la sostenibilidad del programa, igualmente informó que debido a cuestiones presupuestales no se ha implementado la figura del agente de protección a cargo del Organismo de Investigación Judicial. Ecuador señaló que los aumentos de presupuestos no son suficientes para atender la actual demanda de protección de víctimas y testigos. Finalmente, México comentó que al momento de responder el cuestionario el programa estaba a la espera de la asignación presupuestal correspondiente, y en sentido similar se pronunció Perú.

Salvo Colombia que, según manifestó, cuenta con autonomía presupuestal para la administración de los recursos del programa, los demás países coincidieron en referir la situación contraria. De este modo, Chile informó que depende del fondo de atención a víctimas y testigos asignado al Ministerio Público. Costa Rica, si bien cuenta con una fuente de financiamiento establecida legalmente, la planificación, aprobación y ejecución del presupuesto, así como las aprobaciones de gastos y modificaciones presupuestales están sujetas a instancias externas del programa. Ecuador señaló que el programa depende de la asignación establecida para la Fiscalía General, y Perú precisó que en dicho país el programa depende del presupuesto que el poder ejecutivo le asigne.

Adicionalmente, se consultó si ¿el responsable del programa de protección de testigos es ordenador del gasto o si se debe acudir a otras instancias para la ejecución del presupuesto? Como se observa, la redacción de la pregunta no fue del todo afortunada, por lo que algunos países respondieron como afirmativa la pregunta al mencionar que el responsable del programa es ordenador del gasto, mientras que otros países respondieron afirmativamente para referir que se debe acudir a otras instancias para la ejecución del presupuesto. Hecha la anterior salvedad, precisaremos a continuación las respuestas remitidas sobre este asunto y el sentido de las mismas. Entre los países que respondieron

afirmativamente la mencionada consulta se encuentran: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. Ahora bien, las justificaciones de sus respuestas son las siguientes: en el caso de Chile el Gerente de la División de Atención a Víctimas y Testigos es el encargado de la distribución regional de los recursos del Fondo, se precisó además que a nivel regional el encargado es el jefe de la URAVIT, quien también es el coordinador del Programa de Protección a Testigos. Colombia reiteró su respuesta anterior, donde informó que el programa cuenta con autonomía presupuestal para la administración de los recursos. Por otra parte, Costa Rica señaló que para el desembolso de las ayudas o gastos se debe contar con aprobaciones de otras instancias administrativas. En sentido similar, Ecuador señaló que se debe recurrir al Departamento Administrativo y Financiero para la ejecución de pagos. Finalmente, México indicó que está previsto que la propuesta de presupuesto pase únicamente por el visto bueno del Comité Evaluador.

Finalmente, el presente capítulo concluye con una pregunta de carácter cualitativo, que busca recopilar información sobre las mayores dificultades que –según el criterio de los funcionarios que respondieron el cuestionario– encuentra el programa de protección en cada país para la implementación de las Guías de Santiago. Paralelamente se solicitó a los referidos funcionarios que remitieran sus recomendaciones para superar dichos obstáculos.

En las respuestas de los países que se refirieron a la mencionada consulta, se reiteran principalmente las dificultades económicas que aquejan el desarrollo y la implementación de las actividades previstas en los programas de protección. De igual manera, en países como Bolivia y Chile se destacó como una dificultad la falta de un marco legal sobre la materia. Bolivia también se refirió a la necesidad de que la legislación sobre la materia cuente con el correspondiente respaldo económico que viabilice acciones propias del programa como cambios de identidad, traslados de testigos, entre otros temas. En la misma línea, Chile indicó adicionalmente que los recursos para implementar el programa al parecer son insuficientes. Adicionalmente, los chilenos afirmaron que no cuentan con una red social óptima para implementar medidas como la

reubicación de personas protegidas, que la reinserción resulta difícil porque no existe regulación, y que el resguardo de la información es un tema complejo.

Sobre este mismo aspecto, Colombia mencionó que la coordinación interinstitucional ha sido compleja debido a factores como la confidencialidad de la información que maneja el programa. Esta circunstancia, según señaló el mencionado país, ha limitado que ciertas acciones referidas a la atención de la persona protegida puedan ser asumidas por otras entidades estatales. Por otra parte, se llamó la atención sobre las dificultades derivadas de la “falta de voluntad política” en el ámbito internacional con el fin de implementar mecanismos idóneos para la reubicación de testigos en otros países.

Costa Rica, por su parte, se refirió también a las dificultades operativas generadas a partir de los limitados recursos económicos asignados al Programa. Asimismo, refirió como otra dificultad la falta de sensibilidad por parte del operador judicial (fiscal, defensor, juez, personal administrativo) en temas relacionados con los derechos de las víctimas. Para terminar, en este apartado se enfatizó que el programa se ha visto afectado debido a que el Organismo de Investigación Judicial no cuenta con las plazas necesarias de agentes de protección.

Ecuador, al igual que México, Panamá y Perú también subrayaron como el principal obstáculo el déficit presupuestario que caracteriza al sistema de protección. En el caso de Perú también se hizo referencia a la falta de difusión del programa a nivel interno e interinstitucional, y a la necesidad de afianzar circuitos de apoyo para la óptima derivación de los casos provenientes del Programa de Protección y Asistencia. Por último, Uruguay señaló que hasta que no se modifique el Sistema Procesal Penal por un sistema moderno, eficaz, de tipo acusatorio no será posible que el Ministerio Público tenga el control y la responsabilidad sobre un programa de testigos.

Este panorama, es, sin lugar a dudas, un indicio relevante sobre la dificultad operativa del programa en la región. No obstante, es oportuno señalar que la situación que se revela corresponde sólo a 13 de los 21 países que se

comprometieron a adoptar una serie de medidas que elevaran los estándares de atención de atención y protección que las fiscalías deben ofrecer a las víctimas y testigos, por lo que cualquier intento por generalizar el diagnóstico que ofrecen las respuestas de los cuestionarios enviados, debe leerse y redimensionarse en este contexto particular.

IV. ASPECTOS CONCLUSIVOS

Información recabada en materia de víctimas

La información contenida en los cuestionarios recopilados es elocuente en cuanto a la vigencia y al mayor protagonismo de la víctima en el escenario judicial. El amplio contenido temático de los cuestionarios permitió a los diferentes países destacar sus esfuerzos por ajustar sus legislaciones y su política interna en consonancia con los estándares internacionales en materia de víctimas, reflejando así la voluntad política de aplicación de las Guías de Santiago.

Ahora bien, teniendo en consideración que el mayor protagonismo de la víctima en el proceso es un elemento sustantivo en el sistema penal de corte acusatorio, el desarrollo de programas de asistencia y atención a las víctimas, así como el reconocimiento de sus derechos durante las etapas del proceso, es coincidente con el desarrollo teórico y normativo de las reformas a los sistemas de justicia penal que se siguen en la región. Por lo anterior, el afianzamiento de una nueva cultura procesal en los operadores de judiciales es un aspecto fundamental para promover el reconocimiento, el respeto y la garantía de los derechos de las víctimas, y de los programas de atención y protección diseñados para tales fines.

En este sentido, con el propósito de presentar una visión de conjunto de la importante cantidad de información recabada, del informe puede extraerse un análisis elaborado sobre los siguientes planos temáticos: normativo, institucional, recursos humanos y financiero.

En cuanto al aspecto normativo, la mayoría de los países informaron que cuentan con un esquema de contención legal nutrido. No obstante, se observa que existe cierto vacío entre las normas marco que contienen los lineamientos sobre el papel de la víctima en el proceso -y su tratamiento-, y las disposiciones reglamentarias que potencian el alcance de dichas pautas de actuación, distanciándose así del cumplimiento las recomendaciones establecidas por las Guías de Santiago en este aspecto. Algunos países, informaron sobre normativas

incipientes, en pleno proceso de implementación; mientras que otros resaltaron la existencia de dispersión normativa que dificulta la salvaguarda de los derechos de las víctimas.

En este contexto, si bien puede afirmarse que, en general, se han logrado avances importantes en el reconocimiento jurídico de la víctima, resaltan la falta de aplicación o incumplimiento de las Guías de Santiago en relación con las recomendaciones dispuestas para ciertos tipos de víctimas (v.gr. víctimas indirectas y las víctimas de ciertos delitos, como las víctimas de trata de personas).

Igualmente, en algunos países se observa la falta de aplicación de las Guías de Santiago en relación con víctimas pertenecientes a determinados grupos en situación de vulnerabilidad; a saber, las personas migrantes.

En el plano institucional, la información suministrada sugiere que los programas de atención y protección a víctimas se han logrado posicionar en buena medida. Incluso, se refleja un esfuerzo interinstitucional que involucra la participación de diferentes entidades públicas y privadas. Sin embargo, algunos Ministerios Públicos manifestaron la necesidad de estrechar los lazos de cooperación a través de normativa integradora para dar cumplimiento a lo dispuesto en las Guías de Santiago.

En el ámbito de los recursos humanos se evidencia, por una parte, que buena parte de los países que remitieron sus respuestas cuentan con cursos de capacitación para los funcionarios a cargo de los programas de atención a víctimas, y, por otra, que la mayoría de estos programas han incorporado equipos multidisciplinarios. No obstante, se insiste en la necesidad de aplicar las recomendaciones de las Guías de Santiago en el sentido de diseñar estrategias y actividades de difusión, sensibilización y capacitación tanto a lo interno de los Ministerios Públicos como en general, en todas las instituciones del sistema de justicia.

Asimismo, si bien se señalaron avances importantes en el diseño y puesta en marcha de programas de asistencia y protección a las víctimas, en algunos países se informó que el número de funcionarios asignados a estos programas y oficinas es escaso o insuficiente, lo que limita la aplicación de las Guías de Santiago. Situación que se presenta no sólo en el Ministerio Público, sino, en general, en las diferentes instituciones del sistema de justicia.

Ahora, aunque son evidentes los esfuerzos orientados a propiciar el reconocimiento de la víctima a nivel legal e institucional, la operatividad de dicha normativa se ve limitada por cuestiones de carácter económico. Lo anterior, debido a que –según reiteraron varios países– los presupuestos asignados para cubrir las acciones de atención y protección a las víctimas son en la mayoría de los casos insuficientes. En este sentido, en varios casos se informó que los responsables de los programas previstos a favor las víctimas deben enfrentarse a una marcada centralización administrativa que limita su capacidad de gestión.

De hecho, puede afirmarse, desde una perspectiva regional, que las dificultades presupuestales constituyen un aspecto que complejiza el cumplimiento de las Guías de Santiago. Entre otras razones, porque es un tema que genera un impacto colateral negativo en diversos ámbitos relativos a la implementación de las mencionadas Guías.

El otro tema o aspecto en el que se evidencia una falta de aplicación o incumplimiento en el ámbito regional de las Guías de Santiago, es la creación de fondos de compensación. Por lo demás, varios de los países donde existen disposiciones relacionadas con la compensación de las víctimas, no cuentan con los presupuestos suficientes para que estos puedan implementarse.

De otra parte, si bien las Guías de Santiago destacan la posibilidad de acceder a los recursos de la cooperación internacional, se percibe que la búsqueda de recursos por fuera de la administración estatal no es una práctica interiorizada entre los funcionarios del sistema de justicia en la región, evidenciándose así una tarea pendiente en cuanto a la implementación de las Guías de Santiago.

Información recabada en materia de testigos

A continuación se presenta una referencia sistemática de la información recopilada en temas de atención y protección a testigos, de acuerdo con los ejes temáticos antes sugeridos para la reseña de los aspectos conclusivos relativos a víctimas. Concretamente nos referimos a los ámbitos: normativo, institucional, recursos humanos y financiero.

Para comenzar, en el plano normativo, algunos países informaron sobre la ausencia de disposiciones normativas específicas referidas a la protección de testigos. Este hecho refleja un avance pausado en la aplicación de las Guías de Santiago sobre Testigos, que adicionalmente podría generar expectativas equívocas alrededor de la vigencia de esta materia en los diferentes países de la región.

En todo caso, aunque en algunos países no se ha consagrado legalmente el diseño específico de un programa de protección a testigos, se informó que existen disposiciones normativas que acogen algunas de las recomendaciones sobre el tratamiento a testigos dentro del proceso penal.

Asimismo, es importante referir que la vigencia de los aspectos relacionados con la protección a testigos es relativamente reciente en varios países, por lo que su implementación se encuentra en proceso de transición y, por lo tanto, aún no se cuenta con suficientes elementos para realizar una valoración sobre su impacto.

No obstante todo lo anterior, las respuestas remitidas sugieren un compromiso político por parte de los Ministerios Públicos dirigido a adoptar las disposiciones y estándares internacionales sobre la materia, hecho que indudablemente potencia la vigencia de este tema en las agendas internas de los países.

En este escenario, es importante destacar que en la mayoría de los Ministerios Públicos de los países que remitieron sus respuestas, las Guías de Santiago orientan la gestión interna en temas relacionados con la protección de testigos. Con todo, aunque los programas u oficinas de atención a víctimas y testigos se

encuentran generalmente a cargo -o adscritos- a los Ministerios Públicos, no en todos los casos se identifica una autoridad funcional responsable de su gestión de manera integral.

En el ámbito interinstitucional, si bien varios países coincidieron en señalar la existencia de convenios de cooperación referidos a la temática en comento, es dable afirmar que tanto la cooperación interinstitucional (pública y público-privada), como internacional, son estrategias que requieren ser potenciadas al interior de las entidades estatales, toda vez que se evidencia cierta carencia en la aplicación de las recomendaciones contenidas en las Guías de Santiago sobre este aspecto.

A nivel institucional, se hizo especial énfasis en la falta de aplicación de las Guías de Santiago respecto a la difusión del programa de protección a testigos, así como de su alcance y relevancia. Asimismo, se evidencian dificultades en la cobertura geográfica de los servicios ofrecidos por los programas de atención y protección a víctimas y testigos.

En cuanto a recursos humanos, se aprecia que sólo en algunos casos se cuenta con personal adscrito exclusivamente a la gestión de los programas o procesos relacionados con la protección de testigos, situación que evidencia en cierta medida la falta de aplicación de las Guías de Santiago en este aspecto.

Igualmente, sólo en algunos países se han implementado procesos específicos para la selección de personal en las diferentes áreas requeridas para el diseño de esquemas de atención integral a testigos. En este mismo sentido, sólo en algunos países se han realizado procesos de capacitación especialmente diseñados para los funcionarios encargados de asumir la protección de testigos en sus diferentes fases.

Continuando con el aspecto de los recursos humanos, se resalta que varios países no cuentan con perfiles definidos, ni con manuales de funciones específicas para los funcionarios adscritos a los programas de protección, incumpliendo así lo establecido en las Guías de Santiago. Es más, en pocos casos

se han implementado criterios claros de evaluación y promoción de funcionarios responsables de los mencionados programas.

Por otra parte, de acuerdo con la información suministrada, los países que cuentan con programa de protección de testigos -o con algún lineamiento particular al respecto- han adoptado, en buena medida, mecanismos diferenciales para la protección de los testigos teniendo en cuenta cuestiones de género y origen étnico.

Al igual que en el tema de víctimas, los Ministerios Públicos insistieron en la necesidad de fortalecer los procesos de sensibilización y capacitación de los funcionarios en relación con la protección de testigos.

En la generalidad de las respuestas referidas al ámbito financiero y presupuestario se subrayó especialmente la escasez de recursos para implementar la legislación vigente relacionada con la protección de testigos, lo que tiene un impacto negativo sobre la aplicación general de las Guías de Santiago.

Lo anterior, debido a que no obstante algunas legislaciones establecen el financiamiento del programa, las instancias encargadas de su gestión no cuentan con la requerida autonomía presupuestaria.

En pocos casos la autoridad responsable del programa de testigos es también ordenadora del gasto. Por lo que en algunos contextos se debe acudir a otras instancias para la ejecución del presupuesto, situación que podría llegar a entorpecer la efectividad de las medidas adoptadas para atender la vulnerable situación de testigos en determinadas circunstancias.

Ahora bien, a pesar de la escasez de recursos reiterada por varios países, se evidenció que no se han diseñado estrategias de búsqueda de recursos a partir de procesos de cooperación internacional, hecho que desconoce en cierta medida las orientaciones previstas en las Guías.

En conclusión, una lectura panorámica de toda la información recopilada apunta a un avance sustantivo en los aspectos relacionados con las temáticas de víctimas, que no se precisa en la misma medida en relación con los aspectos referidos a la atención y protección de testigos. No obstante, en ambos casos -en materia de víctimas y en materia de testigos- los aspectos financieros, de atención a grupos en situación de vulnerabilidad y de coordinación interinstitucional son los aspectos en los que se evidencia un mayor distanciamiento de los estándares mínimos incorporados en las Guías de Santiago.

En resumidas cuentas, es deseable que, entre los hallazgos evidenciados en este documento, las diferentes autoridades competentes a nivel nacional puedan revisar el estado actual de cumplimiento de las Guías de Santiago, a partir de un análisis comparado que permita identificar y apropiar buenas prácticas que eleven los estándares internacionales en materia de atención y protección a víctimas y testigos. Ese es, en última instancia, el mayor reto al que se deben enfrentar los países miembros de la AIAMP.

“Cuestionario para valorar el estado de evolución y cumplimiento de las orientaciones propuestas por las Guías de Santiago en materia de protección a víctimas aprobadas por la AIAMP.”

Capítulo I: TRATAMIENTO DE LAS VÍCTIMAS

1. ¿Hay un concepto normativo propio de víctima?

SI

NO

2. En caso de existir un concepto normativo propio de víctima. ¿Es posible identificar distintas clases de víctimas, esto es víctimas directas e indirectas?

SI

NO

3. ¿Tiene la víctima algún tipo de intervención específica o predeterminada durante la investigación o el proceso?

SI

NO

4. Según el sistema de cada país (Ministerio Público investigador o no), ¿hay un mecanismo concreto de comunicación con la víctima durante la investigación o el proceso?

SI

NO

5. En relación con otras partes implicadas en la investigación o en el proceso, ¿aplica en su actuación el Ministerio Público algún mecanismo de discriminación positiva hacia la víctima?

SI

NO

6. ¿Tiene la víctima algún tipo de intervención específica o predeterminada durante la investigación o el proceso?

SI

NO

7. ¿Realiza algún tipo de diagnóstico el Ministerio Público sobre el grado de asistencia y protección que las víctimas necesitan?

SI
NO

8. ¿Se lleva a cabo algún registro o estadística de la intervención con víctimas?

SI
NO

9. ¿Hay equipos multidisciplinarios dentro del Ministerio Público a los que les está específicamente encomendada la protección a las víctimas?

SI
NO

10. ¿Hay instrucciones, protocolos o mecanismos similares internos para que la Institución dispense un tratamiento homogéneo a las víctimas en cualquier lugar del territorio?

SI
NO

11. ¿Hay mecanismos de comunicación o relación con las diferentes instituciones u órganos de la red de atención a víctimas?

SI
NO

12. ¿Se han establecido protocolos que rijan esa comunicación o relación?

SI
NO

13. En su institución, ¿existe una oficina destinada exclusivamente a la atención de víctimas y/o testigos?

SI
NO

14. En su institución, ¿existen dispositivos de atención a las víctimas? Entendiéndose por éstos protocolos y/o programas de atención.

SI
NO

15. En su institución, existen mecanismos que protejan a la víctima de una eventual contaminación de su caso con la función persecutora que le corresponde al Ministerio Público?

SI
NO

Capítulo 2: SISTEMAS DE INFORMACIÓN A LAS VÍCTIMAS

1. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre su condición de tal?

SI

NO

¿El sistema de su país informa a la víctima sobre sus derechos y la forma en que puede hacerlos efectivos?

SI

NO

2. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre el papel que el Ministerio Público ocupa en su protección?

SI

NO

3. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre el papel que para su protección pueden desempeñar otras Instituciones?

SI

NO

4. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre las vías que tiene para formular denuncia y las consecuencias de formularla o no?

SI

NO

5. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre el papel que puede desempeñar durante la investigación o el proceso?

SI

NO

6. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre el marco de seguridad y de asistencia de que puede disponer?

SI

NO

7. ¿El sistema de su país informa a la víctima sobre el curso de las actuaciones o resoluciones que se vayan adoptando?

SI

NO

8. ¿El sistema de su país ha establecido mecanismos de información que eviten que lo técnico jurídico sea un obstáculo para su comprensión o para vencer los obstáculos que puedan significar las propias peculiaridades de la víctima?

SI
NO

9. ¿El sistema de su país ha elaborado mecanismos de comunicación (protocolos, convenios u otros instrumentos) para que otras Instituciones (Policías, Centros Sanitarios, etc.) velen por que en el primer contacto con la víctima ésta reciba información sobre su situación y derechos?

SI
NO

Capítulo 3: LA SEGURIDAD DE LAS VÍCTIMAS

1. ¿Tiene competencias el Ministerio Público para dispensar directamente esa seguridad?

SI
NO

2. ¿Tiene competencias el Ministerio Público para instar o propiciar que otras Instituciones (órganos de la Administración de Justicia, Policía...) se la dispensen?

SI
NO

3. ¿Hay en su legislación medidas de protección concretas que puedan ser puestas en marcha por el Ministerio Público o que en ello tenga algún tipo de intervención?

SI
NO

4. ¿Hay en su sistema previsiones para que el marco de seguridad se extienda a momentos posteriores al fin del proceso?

SI
NO

5. ¿Se prevé de alguna manera que el Ministerio Público pueda informar a la policía de las medidas de protección acordadas o para que controle su cumplimiento o intervenga ante un eventual quebrantamiento?

SI
NO

6. ¿Hay en su sistema otras Instituciones encargadas de proveer un marco de seguridad a las víctimas?

SI
NO

7. Si tales Instituciones existen, ¿ha suscrito el Ministerio Público acuerdos, protocolos o mecanismos similares para colaborar en ello?

SI
NO

8. ¿Su Ministerio Público ha establecido cualquier tipo de instrucciones o mecanismos para salvaguardar la identidad o intimidad de las víctimas durante la investigación o el proceso?

SI
NO

Justifique

9. Dentro de las políticas de comunicación del Ministerio Público con la opinión pública, ¿se han establecido criterios de actuación para salvaguardar la identidad o intimidad de la víctima?

SI
NO

Capítulo 4: FORMACIÓN DE OPERADORES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

1. ¿Se ha establecido alguna política de capacitación de operadores del Ministerio Público sobre el sistema legal de protección de víctimas?

SI
NO

2. ¿Se ha establecido alguna política de capacitación de operadores del Ministerio Público sobre la red asistencial y de seguridad ajena al Ministerio Público?

SI
NO

3. ¿Se han dictado instrucciones internas dirigidas a los Fiscales y funcionarios en relación a su manera de actuar con las víctimas?

SI
NO

4. ¿Hay alguna política de colaboración en la formación de otros operadores de otras instituciones implicadas en esta materia?

SI
NO

Capítulo 5: EL ROL DE LA VÍCTIMA DURANTE EL PROCESO

1. ¿Hay mecanismos para la audiencia de la víctima en la fase de investigación?

SI
NO

2. ¿Hay mecanismos que permitan la participación de la víctima en la fase de investigación?

SI
NO

3. ¿Hay mecanismos para evitar la confrontación directa de la víctima con el agresor?

SI
NO

4. ¿Hay mecanismos de prueba anticipada en relación con la víctima?

SI
NO

5. ¿Hay mecanismos para que la víctima pueda aportar pruebas o elementos de investigación durante esa fase de investigación?

SI
NO

6. ¿Hay mecanismos para informar a la víctima del curso del procedimiento?

SI
NO

Justifique

7. ¿Hay mecanismos que permitan adecuar esa información a condiciones personales peculiares de la víctima (discapacidades, déficit o situaciones asimiladas)?

SI
NO

8. ¿Hay mecanismos para evitar que la situación económica deficitaria de la víctima obstaculice o impida su intervención?

SI
NO

9. ¿Se utilizan de alguna manera nuevas tecnologías para posibilitar o hacer más fácil la intervención de la víctima?

SI
NO

Justifique

10. ¿Hay mecanismos para propiciar o garantizar la mayor libertad de la víctima durante la investigación o el juicio?

SI
NO

Justifique

11. ¿Hay mecanismos que ayuden o potencien la colaboración o veracidad de la víctima durante su intervención en la investigación o el proceso?

SI
NO

12. ¿Hay alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público tendente a determinar que la víctima ejerza sus derechos con la mayor dignidad o intimidad?

SI
NO

Justifique

13. ¿Hay alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público que vele por la reserva y confidencialidad en el proceso?

SI
NO

Justifique

14. ¿Hay alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público tendente a prevenir situaciones de riesgo para la víctima?

SI
NO

Justifique

15. ¿Hay alguna actuación concreta en el proceder del Ministerio Público tendente a evitar las consecuencias victimizantes de la intervención de la víctima en el juicio?

SI
NO

Justifique

Capítulo 6: PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS: ÁMBITO PRESUPUESTARIO

1. ¿Cuenta el programa de protección de víctimas con presupuesto suficiente para cubrir las necesidades de seguridad y asistencia que requieren?

SI
NO

Justifique

2. ¿Goza este programa de autonomía presupuestal para la administración de los recursos?

SI
NO

Justifique

3. ¿El responsable del programa de protección de testigos es ordenador del gasto del programa o debe acudir a otras instancias para la ejecución del presupuesto?

SI
NO

Justifique

Capítulo 7: COMPENSACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

1. ¿Ejerce el Ministerio Público funciones informativas sobre las vías de reparación del daño civil para la víctima?

SI
NO

Justifique

2. ¿Utiliza el Ministerio Público algún sistema de mediación relativo al resarcimiento de la víctima?

SI
NO

Justifique

3. ¿Hay algún mecanismo de caja de compensación pública (estatal) para atender la reparación de determinados delitos? (en su caso, cuáles)

SI
NO

Justifique

4. De existir estos mecanismos de compensación pública (estatal), ¿benefician estos también a las víctimas extranjeras?

SI
NO

Justifique

5. ¿Ejerce el Ministerio Público algún rol en la ejecución de esos mecanismos de caja de compensación pública? Si las hay ¿Ejerce el Ministerio Público algún rol en la facilitación y/o entrega de información de esos mecanismos de caja de compensación pública?

SI
NO

Justifique

6. ¿Ejerce el Ministerio Público facultades, potestades o deberes concretos de cara a hacer efectiva la compensación de la víctima?

SI
NO

Justifique

7. En su institución, ¿se han adoptado estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral de las víctimas

SI
NO

Justifique

8. En su institución, ¿están contempladas las reparaciones a víctimas por daños indirectos?

SI
NO

Justifique

Capítulo 8: VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS

1. ¿Hay para el Ministerio público, prácticas específicas, protocolos o instrucciones relativos a la materia?

SI
NO

Justifique

2. ¿Ejerce el Ministerio Público en esta materia algún trabajo en red en esta materia en colaboración con organizaciones gubernamentales o no gubernamentales?

SI
NO

Justifique

3. ¿Penaliza el sistema nacional la trata de personas en materia laboral?

SI
NO

4. ¿Ejecuta el Ministerio Público algún protocolo de actuación o mecanismos similar para evitar el riesgo o la victimización secundaria de las víctimas en estos delitos?

SI
NO

5. ¿Ha solicitado el Ministerio Público asistencia técnica externa para el tratamiento de estas víctimas o se ha coordinado, a tales fines, con otras Instituciones como la Organización Internacional de Migraciones?

SI
NO

6. ¿Hay algún registro o estadística referido a los casos intervenidos en este tema o a los antecedentes o circunstancias de los sujetos involucrados?

SI
NO

Justifique

Capítulo 9: VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR O DOMÉSTICA

1. ¿Ha ejecutado el Ministerio Público algún tipo de medidas tendentes a la sensibilización de sus operadores en esta materia?

SI
NO

2. ¿Ha establecido mecanismos permanentes de coordinación con otras Instituciones involucradas?

SI
NO

3. ¿Ha definido indicadores o pautas que permitan a sus operadores detectar o valorar el riesgo presente para la víctima u otro miembro del entorno?

SI
NO

Justifique

4. ¿Se ha dado algún tipo de priorización a estas causas para agilizar su trámite o intervenir con la mayor prontitud?

SI
NO

Justifique

5. ¿Se han impartido algunos criterios para que los operadores del Ministerio Público incluyan la audiencia de la víctima como una actuación relevante?

SI
NO

Justifique

6. ¿Hay algún registro o estadística referido a los casos intervenidos o a los antecedentes o circunstancias de los sujetos involucrados?

SI
NO

Capítulo 10: NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO VÍCTIMAS

1. ¿Hay en su sistema algunas normas específicas para la protección de este tipo de víctimas en el proceso penal?

SI
NO

Justifique

2. ¿Es el Ministerio Público el que ejerce las funciones de aplicación de medidas en el caso del menor que comete hechos definidos como delito?

SI
NO

Justifique

3. ¿Hay en su sistema algún tipo de medida que tienda a que el menor víctima declare el menor número de veces posible, preferentemente una sola vez?

SI
NO

Justifique

4. ¿Hay en su sistema algún tipo de medida que tienda a que el proceso se celebre con la mayor celeridad posible para que cuanto antes se pueda iniciar la recuperación psicológica del menor víctima?

SI
NO

Justifique

5. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión para que el menor víctima sea acompañado durante la investigación o el proceso por familiar o profesional cualificado?

SI X
NO

Justifique

6. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión para que al menor víctima le sean explicadas las actuaciones en términos claros e idóneos?

SI
NO

Justifique

7. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión para que el menor víctima sea interrogado por profesional especialmente entrenado?

SI
NO

Justifique

8. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión para que el menor víctima no se encuentre en el curso de las actuaciones con personas inidóneas, especialmente el presunto autor del delito?

SI
NO

Justifique

9. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión para que el menor víctima no se vea sometido en el curso de las actuaciones a un entorno potencialmente hostil (circunstancias de lugar y tiempo)?

SI
NO

Justifique

10. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión para que el menor víctima vea salvaguardada su identidad o intimidad?

SI
NO

Justifique

11. Ante la eventualidad de que los hechos acaecidos sobre el menor exijan que se desarrollen varios procedimientos (penales y civiles), ¿hay algún tipo de medida que vele por su máxima concentración en el tiempo?

SI
NO

Justifique

12. ¿Hay en su sistema algún tipo de previsión que diferencie el tratamiento del menor víctima según que éste lo sea de hecho cometido por infractor mayor o infractor menor?

SI
NO

Justifique

13. ¿Ejerce el Ministerio Público algún tipo de funciones relativas a los menores víctimas en aquellos casos en que las infracciones delictivas que estos padecen

se han cometido por otros menores cuya corta edad les hace escapar de cualquier sistema de represión o reforma?

SI
NO

Justifique

14. ¿Ha establecido el Ministerio Público criterios de actuación orientados a la protección de menores víctimas de conductas cometidas por imputados menores de corta edad?

SI
NO

Justifique

15. Ante el hecho de encontrarse ante un menor delincuente instrumentalizado por adultos para cometer delitos, ¿ha establecido el Ministerio Público criterios tendentes a propiciar el apoyo de otros profesionales especializados para abordar el proceso?

SI
NO

Justifique

16. Ante el mismo presupuesto, ¿ha establecido el Ministerio Público criterios tendentes a agilizar el proceso para evitar la revictimización?

SI
NO

Justifique

17. Ante el mismo presupuesto, ¿ha establecido el Ministerio Público criterios tendentes a solicitar del Tribunal las medidas necesarias a fin de facilitar la desvinculación del menor del medio delictual?

SI
NO

Justifique

18. Ante el mismo presupuesto, ¿ha establecido el Ministerio Público criterios tendentes a evitar que el menor sea instrumentalizado en beneficio de su entorno criminal?

SI
NO

Justifique

CAPÍTULO 11: VÍCTIMAS EXTRANJERAS

1. ¿Ha establecido el Ministerio Público políticas especiales de información a víctimas extranjeras en atención a sus eventuales necesidades particulares (p. ej. diferencias idiomáticas, barreras de comprensión social y/o cultural)?

SI
NO

2. ¿Disfruta la actuación del Ministerio Público de algún convenio suscrito por sus Estados que permita la colaboración con otros Ministerios Públicos de cara a la asistencia y protección de víctimas extranjeras?

SI
NO

3. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿sigue el Ministerio Público algún criterio de actuación tendente a la agilización del proceso?

SI
NO

4. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿sigue el Ministerio Público algún criterio para la ejecución de actuaciones de investigación que puedan ser hechas valer como prueba anticipada?

SI
NO

5. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿sigue el Ministerio Público algún criterio para la utilización de mecanismos de cooperación internacional que permitan la intervención a distancia de la víctima en el proceso (p ej. videoconferencia)?

SI
NO

6. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿sigue el Ministerio Público algún criterio que permita la investigación en el Estado de residencia de la víctima?

SI
NO

Justifique

7. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿sigue el Ministerio Público algún criterio que facilite procedimientos rápidos para la recuperación y transferencia de propiedades o efectos relacionados con el delito?

SI
NO

8. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿sigue el Ministerio Público algún criterio que permita acortar al máximo la estancia no deseada de la víctima?

SI
NO

9. Respecto a las víctimas extranjeras, ¿el Ministerio Público tiene previsto en sus protocolos de atención el contacto con la representación consular o diplomática del país de procedencia de la víctima.

SI
NO

Capítulo 12: VÍCTIMAS INDÍGENAS

1. ¿Ha incorporado su Estado la asesoría en el proceso de consultores que informen sobre parámetros culturales de la etnia de las víctimas?

SI
NO

Justifique

2. ¿Ha establecido el Ministerio Público políticas especiales de comunicación con las víctimas para evitar que la lengua, el idioma o posibles dificultades de comprensión del lenguaje jurídico, constituyan para estas víctimas un obstáculo para su participación en el proceso?

SI
NO

Capítulo 13: VÍCTIMAS DE TERRORISMO

1. ¿Dispensa su Estado una tipificación o tratamiento legislativo especial para estos hechos?

SI
NO

2. ¿Hay en su Estado normas especiales que permitan abordar en el proceso la especial vulnerabilidad extrema de esta víctima o sus necesidades de protección?

SI
NO

Justifique

3. ¿Asume su Estado algún rol especial para afrontar la reparación de estas víctimas?

SI
NO

Justifique

4. En su caso, ¿ha gestionado su Estado apoyos internacionales para hacer frente a esas reparaciones ante la eventualidad de no poderse hacer cargo por sí mismo?

SI
NO

Justifique

5. ¿Tiene el Ministerio Público algún rol especial en este tipo de hechos, atendida su particular dimensión política o histórica?

SI
NO

Justifique

Capítulo 14: MEDIDAS ALTERNATIVAS AL PROCESO

1. ¿Tiene su legislación algún tipo de medidas alternativas que garanticen la reparación de la víctima

SI
NO

2. Si las hay, ¿buscan como fin principal la mayor, mejor y más rápida reintegración de la víctima?

SI
NO

Justifique

3. Si las hay, ¿puede la víctima defender sus propios intereses en los procesos de mediación?

SI
NO

4. Si las hay, ¿se informa a la víctima sobre las consecuencias que –para ella u otras partes- puede tener el asumir esta forma de resolución del conflicto penal (ej. posible abdicación de ciertos derechos, cesación de expectativas o imposibilidad de acudir a ciertas vías procesales)?

SI
NO

5. A su criterio, y con base en todas las preguntas anteriores, ¿Cuáles son las mayores dificultades que encuentra el programa de víctimas en su país para la implementación de las Guías de Santiago y que recomendaciones sugiere para tal fin?.

“Cuestionario para valorar el estado de evolución y cumplimiento de las orientaciones propuestas por las Guías de Santiago en materia de protección a testigos aprobadas por la AIAMP.”

Capítulo I: PROTECCIÓN DE TESTIGOS ÁMBITO LEGISLATIVO

1. ¿Qué instrumentos internacionales se han adoptado en materia de protección a testigos?

2. ¿Cuáles son los fundamentos Constitucionales para la Protección de Testigos?

Enúncielos.

3 . ¿Existe una ley específica que regule los protección de testigos? En caso afirmativo desde cuando se encuentra vigente.

SI
NO

4. ¿Se ha presentado algún proyecto de ley en esta materia y en qué estado se encuentra?

SI
NO

Comente

5. ¿Existe alguna otra disposición legal interna sobre el tema?

SI
NO

¿Cual?

Capítulo II: PROTECCIÓN DE TESTIGOS ÁMBITO INSTITUCIONAL

1. Dentro del Ministerio Público ¿existe reglamentación interna en materia de protección?

2. En caso de que no exista regulación en esta materia ¿qué mecanismos se aplican para la protección de testigos?

3. ¿Aplican ustedes la reserva legal en cuanto a la información de identidad, ubicación y participación procesal de los testigos? En caso afirmativo que norma lo regula.

4. ¿Se aplican las guías de Santiago en la protección de testigos y que cambios (h) a generado?

5. ¿Cuál es la autoridad competente en materia de protección a testigos?

6. ¿Bajo qué dependencia del Ministerio Público se encuentra el programa de protección?

Capítulo III: PROTECCIÓN DE TESTIGOS ÁMBITO TÉCNICO OPERATIVO

1. ¿Existen acuerdos interinstitucionales con entidades públicas o de otra naturaleza y de qué tipo?

2. ¿Qué esfuerzos se han realizado para utilizar pruebas distintas a la testimonial cuando los hechos pueden ser ratificados por otros medios probatorios?

3. ¿Existen disposiciones normativas que establezcan la responsabilidad del fiscal de la causa en la incorporación al programa de protección y en la celeridad que pueda éste imprimirle al proceso en que interviene el testigo protegido?.

4. ¿Cuáles son los criterios utilizados para la incorporación de un testigo y sus familiares o allegados al programa de protección?

5. ¿A través de qué instrumento se establecen los deberes y obligaciones tanto del programa como de los protegidos?

6. ¿Hasta qué personas relacionadas con el testigo se extiende la protección?

- Consanguinidad
- Afinidad
- Civil
- Otro.

7. ¿Solicitan ustedes la implementación de medidas preventivas para la protección de los testigos antes de ser incorporados al programa? En caso afirmativo ¿ante qué autoridad las solicitan y qué tipo de medidas?.

SI

NO

8. ¿Qué medidas preventivas consideran ustedes se deben implementar con el fin de minimizar el riesgo de los testigos mientras se decide su incorporación al programa?.

9. Han adoptado ustedes las medidas excepcionales de protección inmediata y protección condicionada dentro de los reglamentos del programa?. En caso afirmativo explique.

SI

NO

10. ¿Qué tipo de medidas ordinarias aplica el programa en la protección de los testigos?.

11. ¿Qué medidas asistenciales de las citadas a continuación se aplican a los testigos incorporados al programa? Marque con X.

-Salud:

-Asistencia legal:

-Alimentación:

-Vivienda:

-Vestuario:

-Educación:

-Recreación:

-Reactivación Social:

-Otras.

12. ¿Las medidas asistenciales se prestan de manera directa y del presupuesto del programa o se acude a convenios interinstitucionales?.

SI

NO

13. ¿En qué forma reactiva socialmente a los testigos protegidos?

14. ¿Cuáles son las causales de exclusión del testigo del programa?

15. ¿En caso de exclusión de los testigos utiliza algún procedimiento?

16. ¿Cuáles son los criterios utilizados para la finalización de las medidas de protección?

17. ¿Se ha designado la Autoridad Central para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas y (contra) la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos.

SI
NO

18. ¿Ha recibido requerimientos de reubicación internacional de testigos? En caso afirmativo de que países y cuál fue su respuesta.

SI
NO

19. ¿Ha promovido, organizado o participado en actividades regionales o internacionales encaminadas a fomentar el intercambio de mejores prácticas entre programas de protección? En caso afirmativo explique cuáles y con qué países.

SI
NO

20. ¿Qué estrategias se han diseñado en la búsqueda de recursos y cooperación técnica internacional para el financiamiento del programa de protección y con qué países?.

21. ¿Se adecua la reglamentación interna del programa a los estándares legales e internacionales en materia de protección a testigos?

SI
NO

Capítulo IV: PROGRAMAS DE PROTECCIÓN

1. ¿Cuenta el programa de protección con una estructura organizativa clara y definida? En caso afirmativo adjúntela.

SI
NO

2. ¿Con qué equipo multidisciplinario cuenta el programa de protección para atender a los testigos en la parte operativa y asistencial?.

3. ¿Cuenta la institución con requisitos legales o reglamentarios para la selección del personal que integra el programa de protección?

SI
NO

4. ¿Tienen perfiles definidos de los cargos dentro del programa de protección?

SI

NO

5. ¿Cuenta el programa con manual de funciones de acuerdo a los cargos? En caso afirmativo adjúntelos.

SI

NO

6. ¿Existen criterios de evaluación y promoción a otros cargos superiores de los servidores con el fin de garantizar e incentivar su buen desempeño laboral?.

SI

NO

7. ¿Existen sanciones administrativas, disciplinarias y penales en casos de faltas cometidas por los servidores integrantes del programa?

SI

NO

8. ¿Qué mecanismos se han adoptado para la atención de los testigos con factores diferenciales de género y origen étnico?

9. ¿Cuenta el programa de protección de testigos con autonomía en cuanto al manejo del personal adscrito al mismo o dependen de otras áreas o instituciones para el cumplimiento de las medidas de protección?

SI

NO

10. ¿Qué mecanismos de control de confianza se utilizan para la selección del personal que integra el programa de protección?

11. ¿Qué capacitación especial reciben los funcionarios del programa de protección de acuerdo a los diferentes perfiles?

12. ¿Qué controles existen al interior del programa para garantizar la confidencialidad de la información?

13. ¿Cuenta el programa de protección con presupuesto suficiente para cubrir las necesidades de seguridad y asistencia que requieren los testigos?

SI

NO

14. ¿Goza el programa de autonomía presupuestal para la administración de los recursos?

SI

NO

15. ¿El responsable del programa de protección de testigos es ordenador del gasto del programa o debe acudir a otras instancias para la ejecución del presupuesto?

SI

NO

16. ¿Qué mecanismos de reserva se utilizan para garantizar la confidencialidad de la información relacionada con la identidad y ubicación de los testigos, contenida en documentos financieros (recibos facturas etc.)

17. ¿El régimen de contratación estatal le permite contratar directamente bienes y servicios para la atención de los testigos de manera que no se vulnere información confidencial del programa?

SI

NO

18. A su criterio, y con base en todas las preguntas anteriores, ¿Cuáles son las mayores dificultades que encuentra el programa de protección en su país para la implementación de las Guías de Santiago y que recomendaciones sugiere para tal fin?