

La Directiva sobre los derechos de las víctimas de la UE

Una oportunidad para promover la justicia para los migrantes en situación irregular

Resumen para los miembros de PICUM

La Directiva de la UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (2012/29/EU) ofrece una oportunidad significativa para promover el acceso a los derechos y a la justicia por parte de las víctimas en situación irregular en Europa.

El Artículo 1 de la Directiva ratifica que los derechos y las normas mínimas establecidos se aplican a **todas** las víctimas de delitos sin importar su estatuto de residencia. Los Estados miembros tienen hasta noviembre de 2015 para transponer estas reglas a sus legislaciones y prácticas locales.

La manera en que esta Directiva apoye positivamente a las víctimas en situación irregular en la práctica dependerá de los esfuerzos estratégicos que el movimiento de defensa de los derechos de los migrantes ponga en marcha para involucrar a las autoridades nacionales durante el proceso de transposición y hacerlas responsables una vez finalizado dicho proceso.

Este documento busca informar a los miembros de PICUM sobre la oportunidad de contar con la información básica necesaria para involucrarse en el proceso nacional de transposición.

LA DIRECTIVA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE LA UE

La directiva de la UE, que garantiza normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, establece derechos mínimos que deben ser accesibles a las víctimas de delitos en todos los Estados miembros de la UE. La directiva tiene como objetivo asegurar que en toda la UE:

- Una persona es reconocida como víctima sin importar si el agresor es identificado, detenido, acusado o condenado **Artículo 2 y considerando (19)**
- Las víctimas son tratadas de una manera respetuosa, sensible y profesional **Artículo 1 y considerando (9)**
- Las víctimas reciben información sobre sus derechos y sus procesos de forma comprensible **Artículos 3, 4, 6, 7, considerando (26) y (34)**
- Los servicios de apoyo a las víctimas existen y son accesibles para todas ellas (directas e indirectas) en cada Estado miembro **Artículos 8, 9 y considerando (37)**
- Las víctimas pueden participar en procesos judiciales si lo desean y tienen derecho a asistencia jurídica para acudir a los mismos **Artículos 10, 13, 14, considerando (34) y (47)**
- Las víctimas están protegidas contra la victimización secundaria o reiterada, la intimidación y las represalias (incluyendo el daño físico, emocional y psicológico) durante todas las etapas de la investigación policial y los procesos penales **Artículos 18, 19, 20, 21, considerando (52), (53) y (54)**
- Las necesidades de cada víctima son evaluadas y se ofrecen medidas específicas de protección para aquellas que se consideren particularmente vulnerables **Artículos 22, 23, 24, considerando (55), (56), (57) y (58)**
- Las víctimas reciben apoyo y asistencia para acceder a la justicia en casos transfronterizos **Artículos 4, 17 y considerando (51)**
- Los policías, fiscales, jueces y otros profesionales están formados para tratar a las víctimas de manera apropiada y sensible **Artículo 25 y considerando (61)**
- Todos los Estados miembros deben poner en práctica la totalidad de los derechos contenidos en la Directiva a más tardar el 16 de noviembre de 2015 **Artículo 27**

➤ **El Artículo 1 ratifica que la protección se aplica a todas las víctimas en situación irregular**

“Los Estados miembros velarán por que se reconozca a las víctimas su condición como tales y por que sean tratadas de manera respetuosa y sensible, individualizada, profesional y no discriminatoria, en todos sus contactos con servicios de apoyo a las víctimas o de justicia reparadora, o con cualquier autoridad competente que actúe en el contexto de un procedimiento penal. Los derechos establecidos en la presente Directiva se aplicarán a las víctimas de manera no discriminatoria, también en relación con su estatuto de residencia”.

Fuente: Artículo 1 de la Directiva sobre los derechos de las Víctimas de la UE

➤ **La Comisión Europea le ha pedido a los Estados miembros que den una importancia particular a las mujeres y niñas en situación irregular**

El documento orientativo de la Comisión Europea para los Estados miembros busca garantizar su comprensión sobre cómo transponer y aplicar la Directiva en la legislaciones nacionales, la política y la práctica. Este documento orientativo afirma:

“La aplicación de la Directiva de manera no discriminatoria es también en relación con el estatuto de residencia de la víctima.

Los Estados miembros deben garantizar que **los derechos establecidos en esta Directiva no estén condicionados a que la víctima tenga un estatuto de residencia legal** en su territorio o a la ciudadanía o nacionalidad de dicha víctima (ver también el considerando 10). En consecuencia, los nacionales de terceros países o las personas apátridas que han sido víctimas de delitos en el territorio de la UE deben ser beneficiarios de estos derechos.

Esta garantía adquiere especial importancia en el contexto de delitos por odio racista o xenófobo, **delitos contra mujeres y jóvenes migrantes irregulares quienes están particularmente expuestas a varias formas de violencia de género** (tales como violencia física, abuso y explotación sexual, mutilación genital femenina, matrimonios forzados y los denominados ‘delitos de honor’) y tráfico de seres humanos. Sin embargo, denunciar un delito y participar en un proceso penal no genera ningún derecho en relación con el estatuto de residencia de la víctima.”¹

Fuente: Documento orientativo sobre la Directiva 2012/29/EU de la DG de Justicia

¹ Documento orientativo relativo a la transposición e implementación de la Directiva 2012/29/EU de la DG de Justicia, p. 8, disponible solo en inglés en: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

ACCESO A LA JUSTICIA PARA VÍCTIMAS DE CRÍMENES EN SITUACIÓN IRREGULAR

Debido a las dificultades que enfrentan para acceder a la justicia y al respaldo a través de la UE, los migrantes irregulares están expuestos desproporcionadamente a la violencia y a la explotación en el trabajo, en el hogar y en las calles. En los casos de víctimas de delitos o testigos que buscan justicia, las leyes y políticas de muchos de los estados miembros de la UE proporcionan impunidad sistemática a los delincuentes que seleccionan como objetivos a aquellos residentes irregulares.²

Las provisiones incluyen, entre otras, el derecho a la información (Art. 3-7), el derecho de acceso a los servicios de respaldo de la víctima que incluye refugio, apoyo postraumático y asesoramiento (Art. 8-9), el derecho a participar en acciones judiciales (Art. 10 -17), el derecho al reconocimiento de sus necesidades especiales de protección.

Al obligar a los estados miembros a garantizar estos derechos a todas las víctimas de crímenes independientemente de su estado de residencia, esta Directiva tiene el potencial de volverse una de las herramientas legislativas más significantes a nivel de la UE para abordar la impunidad de los crímenes contra migrantes irregulares.

De todas maneras, como se integran estos estándares mínimos legalmente vinculantes a las leyes y políticas nacionales depende plenamente de la implementación de las medidas que los estados miembros de la UE desarrollen y ejecuten.

² Para más información ver el informe de PICUM “Estrategias para Combatir la Doble Violencia Contra las Mujeres Migrantes Irregulares”, disponible en www.picum.org

EL PROCESO DE TRANSPOSICIÓN

➤ La obligación de los Estados miembros

Desde que la directiva entró en el diario oficial de la UE en noviembre de 2012, las autoridades tienen exactamente tres años para implementar las provisiones en la ley nacional. Por lo tanto, todos los Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca que optó por retirarse, tienen hasta noviembre de 2015 para asegurarse que sus leyes y políticas adhieran a los estándares mínimos de la Directiva de las Víctimas.

Las autoridades que trabajan con la transposición necesitarán revisar **de que manera los casos actualmente se llevan a los tribunales**, cómo se informan las partes, cómo se representa la evidencia, y cómo se determinan los hechos; y asegurar, en cada etapa, que todos los derechos legales que tienen todas las víctimas, incluyendo aquellas que son irregulares, sean defendidos y respetados. Los migrantes irregulares deben estar autorizados y apoyados para participar en un juicio, y protegidos de victimización secundaria y reiterada, de intimidación y de represalias durante los procesos penales y de investigación.

La directiva obliga a los Estados miembros a reconocer las **necesidades de protección específicas** de las víctimas. Se debe comenzar un asesoramiento individual para determinar el riesgo de victimización secundaria y reiterada de la víctima, intimidación o represalias durante el interrogatorio y cuando declaran. Se le debe dar consideración especial a aquellos que experimenten crímenes con una predisposición o motivo discriminatorio, y aquellos cuya dependencia hacia el delincuente los hace particularmente vulnerables.

La directiva reconoce que los servicios de apoyo confiables, respetables, sensibles, profesionales y no discriminatorios son esenciales para fomentar y facilitar el informe de crímenes y prevenir la victimización, y apunta a asegurarse de que **los servicios de apoyo a las víctimas**, incluido refugios apropiados, apoyo postraumático y asesoramiento, existan y que sean accesibles a las víctimas irregulares de cada Estado miembro. Además, la policía, los fiscales, los jueces y otros profesionales deben estar entrenados para tratar a las víctimas de una manera sensible y apropiada.

Los Estados miembros de la UE tendrán que desarrollar un documento oficial que describa qué acciones van a emprender. Al comparar cada artículo de la Directiva con la legislación y las prácticas nacionales, aquellos encargados de la transposición tendrán que desarrollar una serie de recomendaciones sobre los cambios específicos requeridos. Una vez adoptados por las autoridades nacionales, aquellas **“medidas de implementación nacional”** deben ser

enviadas a la Comisión Europea para examinarlas y asegurar que ellas llevan la aplicación de las medidas requeridas en la Directiva. Al desarrollar estas medidas, los Estados miembros han sido animados por la Comisión Europea a realizar un diálogo político abierto y coordinado con las partes interesadas claves y a asegurar la cooperación entre organismos.

➤ Oportunidad para la sociedad civil

Muchos Estados miembros mantendrán consultas nacionales para asistirlos en este proceso. Como la Directiva tiene implicancias sobre los códigos y procedimientos penales nacionales así como también servicios de apoyo a las víctimas y prácticas de control migratorio, una amplia variedad de autoridades relevantes y agencias serán afectadas por estos nuevos estándares y además, tendrán un papel decisivo en el proceso de transposición y en la mantención de los estándares una vez que sean ley. Entonces, por ejemplo, los Ministerios de Justicia, Ministerios del Interior, la policía, los tribunales y otros actores involucrados en el sistema de justicia penal deben ser consultados sobre derechos procesales tales como el derecho a la información, el derecho a la justicia, el derecho a participar en un proceso legal para identificar qué necesita ser cambiado, y luego apoyados para incorporar esos cambios.

La Directiva de las víctimas implica muchas obligaciones para las autoridades nacionales. Para apoyarlas en el proceso de transposición, la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea ha desarrollado un “**Documento guía**” de 50 hojas aproximadamente, que va a ser lanzado a comienzos del 2014.³ La Comisión también desarrollará el “**Documento de buenas prácticas**” menos oficial que el documento guía, que les ofrecerá a las autoridades nacionales un resumen de enfoques legislativos, procesales y prácticos que adhieren a los estándares mínimos de la Directiva.

Finalmente, de qué manera la Directiva de las víctimas se traduce en la práctica depende de cómo las autoridades que se encargan de la implementación entiendan las obligaciones a las cuales se enfrentan así como también las barreras específicas con las que se encuentran las víctimas irregulares. Esto requiere un diálogo abierto y genuino acerca de las realidades diarias de las víctimas de crímenes en situación irregular.

➤ Papel fundamental para los miembros de PICUM

A menudo cuando se trabaja de manera individual para hacer frente a las consecuencias de las políticas de migración restrictivas y no basadas en los derechos, los migrantes irregulares

³ http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf (en inglés).

y las organizaciones que les apoyan son los mejor situados para proporcionar una visión sobre los obstáculos legales, prácticos y procesales concretos que impiden que las víctimas irregulares y los testigos de delitos busquen justicia y apoyo, y que en caso de hacerlo a menudo les llevan a arriesgarse a ser arrestados o deportados. Su experiencia y sus recomendaciones serán clave para permitir a los legisladores desarrollar medidas eficaces para cambiar esta situación, y para asegurar que la práctica se adhiera a sus obligaciones en virtud del Derecho Comunitario.

Existen muchos modos eficaces y prácticos mediante los que las organizaciones y los defensores pueden tratar de influir en este proceso. Una manera es relacionándose directamente con las autoridades nacionales encargadas del proceso de transposición, asegurándose de que están informadas de los obstáculos legales y prácticos que impiden que las víctimas irregulares acudan a la policía para denunciar un delito, llevar a los responsables ante la justicia y acceder a los servicios de apoyo como víctimas. Esto puede llevarse a cabo mediante la solicitud de una reunión con las autoridades encargadas de la implementación, alentando a los representantes electos a plantear la cuestión en el parlamento, organizando sesiones de capacitación para los delegados o los ministerios, o cumpliendo con el resumen de los cambios específicos requeridos para asegurar la protección de las víctimas irregulares.

También es un buen momento para utilizar la Directiva como instrumento de sensibilización, de manera que aquellos que ya participan en este proceso puedan tomar mayor conciencia de las realidades y los derechos de las víctimas irregulares de un delito. Las ONGs pueden reunir testimonios de víctimas irregulares, utilizarlos para obtener cobertura mediática, difundirlos en los medios sociales, dirigir una campaña de sensibilización sobre los derechos previstos en la Directiva, unificar redes progresistas de abogados y expertos legales Incluso convocar debates con agencias nacionales de apoyo a las víctimas, refugios para mujeres y otros servicios especializados para informarles acerca de las implicaciones de la Directiva sobre los migrantes irregulares.

¿QUÉ OCURRIRÁ TRAS LA FECHA LÍMITE PARA LA TRANSPOSICIÓN?

La reforma legislativa es sólo el primer paso. Tras la fecha límite para la transposición en noviembre de 2015, las ONGs de base, los defensores y los proveedores de servicios que trabajan con los migrantes irregulares, deben además trabajar para hacer responsables a los Estados miembros en relación con sus obligaciones en virtud de la Directiva. La Comisión Europea tiene la posibilidad de aplicar procedimientos de infracción contra cualquier Estado miembro que no acate los estándares de la Directiva para las Víctimas pero esto requerirá pruebas concretas sobre el terreno.

Mediante una documentación cuidadosa de las infracciones de la Directiva, el empleo de un registro y el archivo de copias de documentos oficiales, por ejemplo, los actores de base pueden proporcionarle a la Comisión la prueba necesaria para tomar cartas en el asunto. Las acciones individuales serían un primer paso; la Comisión apelaría a las autoridades nacionales para que corrigiesen su código interno o modificasen prácticas incoherentes. Si esto no fuese eficaz, la Comisión Europea podría llevar a cabo procedimientos de infracción contra un Estado miembro por fracasar en la aplicación de la Directiva.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), como encargado de interpretar el Derecho Comunitario y de asegurar su aplicación imparcial en todos los Estados miembros de la UE, es otra vía a través de la cual se pueden considerar denuncias relativas al incumplimiento de la Directiva. El TJUE se pronuncia en los casos que se le presentan y puede interpretar disposiciones del Derecho Comunitario, fallar contra un Estado miembro por incumplimiento de una obligación, sancionar a organismos de la UE por omisión, o emitir una decisión sobre acciones directas interpuestas por particulares.⁴

⁴ Para descubrir más sobre las oportunidades para implicarse con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, véase la guía de PICUM de 2012 “Uso de Estrategias Legales para el Cumplimiento de los Derechos Humanos de los Migrantes Irregulares” págs. 15 – 19, disponible en línea en: www.picum.org

CONCLUSIÓN

A menudo el proceso de diseño de políticas de la UE parece distante y complejo para aquellos que trabajan a nivel nacional. En toda la UE, particulares, organizaciones y defensores, se enfrentan a una ardua batalla para proteger los derechos de los migrantes irregulares. En estos tiempos difíciles, implicarse con una Directiva de la UE puede aparecer en el último lugar en la lista de prioridades urgentes.

Sin embargo, es un momento vital para que el movimiento por los derechos de los migrantes se una al diálogo sobre los derechos de las víctimas, enfatice la necesidad de abordar la impunidad de los crímenes contra las comunidades de migrantes, y destaque el papel del control migratorio en la restricción al acceso de los derechos y la justicia. Es un momento importante para concienciar, fomentar el entendimiento y establecer alianzas con aquellos que están comprometidos con la justicia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, ya sea en el terreno de la igualdad de sexo, el apoyo a las víctimas, los derechos de los niños, los derechos de los trabajadores, etc.

En particular, esta Directiva crea un conjunto mínimo de derechos para todas las víctimas de delitos en la UE; esto significa que los Estados miembros tienen la posibilidad de ampliar los derechos dispuestos en este texto para proporcionar un mayor nivel de protección. Es un momento estratégico para potenciar la discusión sobre los derechos de las víctimas, mejorar el entendimiento y desarrollar colaboraciones fundamentales para el acceso a la justicia y a los derechos para todos sin discriminación.

Los proveedores de servicios base y los defensores desempeñan un papel clave; ya sea incitando a las autoridades nacionales a que influyan en la transposición (por ejemplo, solicitando una reunión con las autoridades encargadas de la puesta en práctica, escribiendo al parlamento, organizando sesiones de capacitación para delegados o ministerios, o concienciando sobre cambios concretos necesarios para asegurar la protección de las víctimas irregulares), o utilizando la Directiva como instrumento de sensibilización (reuniendo testimonios de víctimas irregulares, obteniendo cobertura mediática, utilizando los medios sociales, dirigiendo una campaña de sensibilización sobre los derechos dispuestos en la Directiva, convocando debates con agencias nacionales de apoyo a las víctimas y servicios sobre la Directiva, o ensamblando redes progresistas de abogados y expertos legales).

La Directiva sobre las Víctimas tiene el potencial de mejorar considerablemente el acceso de los migrantes irregulares a la justicia y a los derechos por toda la UE. PICUM continuará

apoyando a sus miembros a través del grupo de trabajo sobre “Acceso a la justicia” colaborando con ellos para proporcionar apoyo oportuno, relevante y pragmático para que se involucren en este proceso. Toda la información, y estos u otros instrumentos estarán disponibles para todos de forma gratuita en nuestra página web www.picum.org.