



Asamblea General

Distr. general
28 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto
Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido
el derecho al desarrollo**

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la verdad*

* Documento presentado con retraso.

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 12/12 del Consejo de Derechos Humanos, de 12 de octubre de 2009, titulada "El derecho a la verdad". En la sección I del informe se pasa revista a diversas disposiciones jurídicas internacionales sobre las obligaciones de los Estados de proteger a los testigos, las víctimas y otras personas sujetas a protección y se examinan la práctica judicial y la jurisprudencia correspondientes. En la sección II se analizan distintas medidas y programas de protección de los testigos que existen en los planos internacional y nacional. En la sección III se explican los elementos fundamentales para establecer un programa eficaz de protección de víctimas, a la vez que a lo largo del informe se analizan las buenas prácticas y las normas pertinentes. En la conclusión del informe se indica que existen muy pocos ejemplos de programas de protección de testigos que se implementan a nivel nacional en relación con la investigación y enjuiciamiento de las violaciones manifiestas de los derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario.

En el informe se recomienda a los Estados que consideren la posibilidad de elaborar programas integrales de protección de víctimas y testigos que abarquen todos los tipos de delitos. No obstante, la protección a las víctimas en el marco de los procesos penales relativos a violaciones manifiestas de los derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario exige determinados elementos. A ese respecto puede resultar útil elaborar un marco normativo basado en las actuales obligaciones jurídicas a fin de desarrollar normas comunes y promover las mejores prácticas.

En este informe también se propone que las medidas de protección de las víctimas y testigos sean compatibles con el principio del derecho a un juicio equitativo y formen parte integral de la estrategia del sector judicial. También se afirma que es necesario reforzar la eficacia de los métodos de protección de víctimas mediante la facilitación de un apoyo financiero, técnico y político adecuado a los programas nacionales.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	4
II. Protección de los testigos, víctimas y otras personas sujetas a protección en el derecho y en la jurisprudencia internacional.....	6–18	5
A. Marco jurídico de los derechos humanos	6–10	5
B. Marco del derecho penal internacional.....	11–12	7
C. La práctica y la jurisprudencia en los planos internacional y regional	13–18	7
III. Programas y medidas para la protección de testigos y víctimas	19–41	9
A. Protección de testigos en la fase de investigación	20–22	9
B. Medidas en las salas de juicio para proteger a víctimas y testigos	23–24	10
C. Programas oficiales de protección de testigos	25–38	10
D. Cooperación entre los Estados e iniciativas regionales	39–41	13
IV. Elementos fundamentales de un programa de protección de testigos en el marco de los procedimientos penales relativos a violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario	42–65	14
A. Cuestiones que deben abordarse en la ley	42–61	14
B. Medidas especiales para los niños testigos y las víctimas de la violencia sexual y de género	62	18
C. Algunas cuestiones operacionales importantes.....	63–65	18
V. Conclusiones y recomendaciones	66–71	19

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 12/12 del Consejo de Derechos Humanos, de 12 de octubre de 2009, titulada "El derecho a la verdad", en la que el Consejo pidió "a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepare un informe, para presentarlo al Consejo en su 15º período de sesiones, sobre la base de información, incluida información proporcionada por los Estados, sobre programas y otras medidas para la protección de testigos elaborados en el marco de procedimientos penales relativos a violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario". El propósito del informe es "determinar si es necesario desarrollar normas comunes y promover las mejores prácticas que podrían servir de directrices a los Estados Miembros para proteger a los testigos y a otras personas que prestan cooperación en los juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario".

2. El presente informe se ha preparado sobre la base de la información recibida de varios Estados Miembros¹, a saber: Albania, Argentina, Azerbaiyán, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, El Salvador, Federación de Rusia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Japón, Kazajstán, Letonia, México, Montenegro, Noruega, Panamá, Paraguay, Qatar, Suiza, Trinidad y Tabago, Ucrania y Uruguay. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos también ha utilizado la información recibida de otras fuentes, por ejemplo los mecanismos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, la Corte Penal Internacional, el Tribunal Especial para Sierra Leona, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la presencia sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales como Redress Trust. También se señala en el informe el informe anterior del Alto Comisionado sobre el derecho a la verdad, que analiza distintos aspectos de la protección de los testigos y otras personas que tomen parte en juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos².

3. La reputación e incluso la vida de los testigos y las víctimas pueden verse en peligro a causa de su relación con procedimientos judiciales o no judiciales si no existen disposiciones adecuadas para protegerlo que incluyan la integridad física y psicológica, la intimidad y la dignidad. Es esencial garantizar la protección del testimonio prestado por los testigos y las víctimas a fin de que estos obtengan justicia y el derecho a saber la verdad, que los responsables de violaciones de los derechos humanos y otros delitos deban responder de sus actos y se disuada a los potenciales infractores.

4. En la sección I del presente informe se pasa revista a diversas disposiciones jurídicas internacionales sobre las obligaciones de los Estados de proteger a los testigos, víctimas y otras personas sujetas a protección y se examinan la práctica judicial y la jurisprudencia correspondientes. En la sección II se analizan las distintas medidas y programas de protección de las víctimas y testigos que existen en los planos internacional y nacional. A fin de que los testigos puedan venir a colaborar con los sistemas de justicia en condiciones de seguridad es necesario por lo menos establecer dos tipos de mecanismos: 1) medidas y procedimientos creados por las autoridades investigadoras y los tribunales al investigar los delitos o tomar declaración en la sala de juicio; 2) medidas de protección y salvaguardias

¹ La información recibida de los Estados Miembros puede consultarse en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

² Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre el derecho a la verdad presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/12/19).

garantizadas por programas oficiales de protección de testigos antes, en el curso y después de los procesos judiciales. En este informe se analizan ambos tipos de mecanismos. En la sección III se explican los elementos fundamentales para establecer un programa eficaz de protección de testigos, a la vez que a lo largo del informe se analizan las buenas prácticas y las normas pertinentes.

5. En la conclusión del informe se indica que se ha elaborado un número considerable de políticas, disposiciones jurídicas y proyectos de programas para proteger a los testigos, víctimas y otras personas que participan en los procesos penales contra la delincuencia organizada. La práctica de los tribunales y cortes internacionales ha arrojado luz con respecto a la protección de testigos, víctimas y otros participantes en los juicios por delitos comprendidos en su jurisdicción, más concretamente delitos de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario. No obstante, son pocos los ejemplos de programas de protección de testigos que se implementan a nivel nacional en relación con juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario. En este informe se recomienda a los Estados que estudien la posibilidad de elaborar programas integrales de protección de testigos que abarquen todos los tipos de delitos. Para proteger a los testigos en los juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario pueden necesitarse determinados elementos. En este sentido, sería útil promover las mejores prácticas y normas comunes. Las medidas de protección a los testigos deben ser compatibles con los principios del derecho a un juicio equitativo y formar parte integrante de la estrategia del sector de la judicial.

II. Protección de los testigos, víctimas y otras personas sujetas a protección en el derecho y la jurisprudencia internacional

A. Marco jurídico de los derechos humanos

6. Si bien es cierto que desde el decenio de 1970 se reconoce ampliamente la importancia de proteger a los testigos en la lucha contra la delincuencia organizada, tanto los gobiernos como los órganos internacionales suelen subestimar, no tener en cuenta o ignorar su papel esencial de proteger a los testigos y víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Lo primero que hay que hacer para elaborar o mejorar los programas de protección de testigos es reconocer que la protección de los testigos no es un favor que se hace a las víctimas sino más bien una obligación de los Estados.

7. Las víctimas y testigos son seres humanos con derecho a protección en virtud de todos los instrumentos de derechos humanos y no pierden el derecho a esa protección por el mero hecho de participar en un procedimiento judicial o no judicial, sea como víctimas o como testigos. No obstante, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas concretas para proteger los derechos de las víctimas y testigos. Un examen detenido de los tratados fundamentales de derechos humanos y otros instrumentos esenciales revela pocas referencias, que sin embargo son claras e inequívocas, al derecho de las víctimas y testigos a ser protegidos de amenazas y represalias y a que se respete su dignidad inherente en la búsqueda de la justicia. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice "con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"³ y señala que "nadie será objeto de

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), art. 10.

injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación"⁴. De conformidad con el Pacto, los Estados tienen la obligación general de adoptar las medidas necesarias "para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto"⁵.

8. Los tratados regionales de derechos humanos, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁶, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos⁷ y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁸ no contienen una mención explícita de la obligación de los Estados de adoptar medidas específicas para proteger a los testigos.

9. Sin embargo, en el marco de la legislación internacional en materia de derechos humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁹, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁰, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas¹¹ y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía¹² contienen una clara referencia a la obligación de los Estados de adoptar medidas específicas para proteger a los testigos y las víctimas.

10. También pueden encontrarse referencias a la obligación de proteger a las víctimas y los testigos en varios instrumentos fundamentales de derechos humanos, como la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder¹³, los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul)¹⁴, el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad¹⁵ y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones¹⁶.

⁴ *Ibíd.*, art. 17.

⁵ *Ibíd.*, art. 2.

⁶ OUA, documento CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 ILM 58 (1982).

⁷ OEA, Serie sobre Tratados N° 36, 1144 UNTS 123.

⁸ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ETS N° 5, 213 UNTS 22, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953.

⁹ Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), art. 13.

¹⁰ En sus observaciones finales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinó la protección de testigos en relación con el artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Véase A/57/38 (SUPP) (2002), párr. 396; A/57/38 (SUPP) (2002), párr. 50; A/57/38 (SUPP) (2002), párr. 311; A/63/38 (SUPP) (12 de agosto de 2008), párr. 329; A/61/38 (SUPP) (25 de agosto de 2006), párr. 107.

¹¹ Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CED), art. 12.4.

¹² Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OP-CRC-SC), art. 8.1 a).

¹³ Declaración, párr. 6 d).

¹⁴ Protocolo de Estambul, párr. 3 b).

¹⁵ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2005/102 (2005), Add.1, principio 10.

¹⁶ Documento de las Naciones Unidas A/RES/60/147, anexo, párr. III 5).

B. Marco del derecho penal internacional

11. También pueden encontrarse referencias a la protección de las víctimas y testigos en el derecho internacional relativo a la delincuencia transnacional organizada. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹⁷ y sus dos protocolos, a saber el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños¹⁸ y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire¹⁹, tratan de la protección de las víctimas y testigos de la delincuencia organizada.

12. El derecho a la protección de los testigos y las víctimas ocupa un lugar destacado en la reciente práctica y procedimiento en materia penal a nivel internacional. Velar por que los testigos puedan prestar declaración en un entorno protegido y seguro es fundamental en la aplicación de los mandatos del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), el Tribunal Penal Internacional para Rwanda (TPIR) y la Corte Penal Internacional (CPI). Los estatutos y reglamentos del Tribunal para la ex Yugoslavia, el Tribunal para Rwanda y la Corte Penal Internacional contienen disposiciones sobre la protección de los testigos y las víctimas que participan en las actuaciones²⁰. Análogamente, los estatutos y reglamentos del Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL)²¹ y las salas especiales en los tribunales de Camboya²² contienen disposiciones sobre la protección de las víctimas y los testigos.

C. La práctica y la jurisprudencia en los planos internacional y regional

13. La práctica y la jurisprudencia de los órganos internacionales y regionales de derechos humanos, así como de los tribunales y cortes internacionales, demuestran que la protección de testigos y víctimas es la piedra angular para poder luchar contra la impunidad, hacer justicia y asegurar un recurso efectivo²³.

14. En el caso *Rajapakse c. Sri Lanka*, el Comité de Derechos Humanos interpretó que el párrafo 1 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos comprendía el derecho a la protección para asegurar el disfrute del derecho a la seguridad. El Comité de Derechos Humanos determinó que el Estado había violado el párrafo 1 del artículo 9 del Pacto porque no había adoptado ninguna medida adecuada para garantizar que el autor estuviera y siguiera estando protegido de las amenazas formuladas por policías desde que había presentado su petición en el recurso por violación de derechos fundamentales²⁴. En ese caso el Estado no ofrecía un programa de protección de testigos y el autor de la comunicación había tenido que ocultarse por temor a represalias. El Comité

¹⁷ Documento de las Naciones Unidas A/RES/55/25, anexo I, arts. 24, 25 y 26.

¹⁸ *Ibid.*, anexo II, arts. 6 y 7.

¹⁹ *Ibid.*, anexo III, arts. 5 y 16.

²⁰ Véase el Estatuto del TPIY, art. 22; el Estatuto del TPIR, art. 21, el Estatuto de Roma, arts. 68 y 87.4; también las Reglas de Procedimiento y Prueba de la CPI, arts. 16, 50 y 86; las Reglas de Procedimiento y Prueba del TPIY, regla 34; las Reglas de Procedimiento y Prueba del TPIR, regla 34.

²¹ Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, art. 16.4, Reglas de Procedimiento y Prueba del Tribunal Especial para Sierra Leona, regla 34.

²² Ley sobre el establecimiento de las salas especiales en los tribunales de Camboya, art. 33; Reglamentos de las salas especiales en los tribunales de Camboya (rev.5), art. 29.

²³ Véase un examen pormenorizado del correspondiente marco internacional de derechos humanos en REDRESS, *Ending Threats and Reprisals Against Victims of Torture and Related International Crimes – A Call to Action*, diciembre de 2009, disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c73e.html>.

²⁴ *Rajapakse c. Sri Lanka* (CCPR/C/87/D/1250/2004), párr. 9.7.

de Derechos Humanos observó que el artículo 9 no permitía a un Estado parte hacer caso omiso de las amenazas contra la seguridad personal de las personas no detenidas sometidas a su jurisdicción. El Comité concluyó que el Estado parte tenía la obligación de "adoptar medidas eficaces para garantizar que el autor sea protegido contra amenazas o actos de intimidación en relación con las actuaciones" y "velar por que en el futuro no se produzcan violaciones similares"²⁵. El Comité de Derechos Humanos formuló observaciones similares en otros casos y destacó que el derecho a la seguridad no se aplicaba sólo a las situaciones de "privación de libertad" en forma de detención o prisión y que los Estados tenían la obligación de adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger a las personas cuya vida se veía amenazada²⁶.

15. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos identifica el derecho a la protección como parte del derecho a la vida. En el caso *Kiliç c. Turquía*²⁷, el Tribunal observó que las autoridades tenían una obligación positiva de proteger a una o varias personas cuya vida corriera peligro a causa de los actos delictivos de otra persona y que el Estado debía tomar medidas prácticas positivas cuando las autoridades conocían o debían haber conocido en ese momento la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de una persona o de varias personas determinadas a causa de los actos delictivos de un tercero. En algunos casos el Tribunal trató directamente la cuestión de la intimidación de víctimas y testigos en el contexto de la interferencia con el artículo 34 (ex artículo 25) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece el derecho de cualquier persona física a presentar una demanda y exige a las Partes Contratantes que se comprometan "a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho"²⁸.

16. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha tratado de la protección como requisito para el ejercicio de otros derechos, incluido el derecho de toda persona a ser oída²⁹, y el derecho a un recurso efectivo³⁰. La Corte ha concluido que el hecho de no brindar protección a las víctimas y los testigos impide tener un acceso efectivo a la justicia en el marco de los artículos 1.1, 8 y 25 tanto en los procesos penales como en los procesos civiles. En el caso *La masacre de La Rochela vs. Colombia*, la Corte explicó la relación integral que existe entre la obligación de investigar, en el marco de las garantías del debido proceso, y el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y la protección de todos los participantes en el proceso penal³¹.

17. Análogamente, en el caso *Kawas-Fernández vs. Honduras*, la Corte consideró que al no otorgar protección a los testigos, el Estado no había "garantizado un verdadero acceso a la justicia a los familiares de la víctima fallecida"³². Al abordar la protección en el contexto de los artículos 1.1, 8 y 25, la Corte no sólo subrayó la obligación del Estado de otorgar protección, sino también consideró la protección como una condición necesaria para el ejercicio efectivo del derecho a participar y ser oído³³. En diversos casos examinados en la

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Véase *Delgado Páez c. Colombia* (CCPR/C/39/D/195/1985); *Bwalya c. Zambia* (CCPR/C/48/D/314/1988); *Bahamonde c. Guinea Ecuatorial* (CCPR/C/49/D/468/1991), *Cagas, Butin y Astillero c. Filipinas* (CCPR/C/73/D/788/1997); *Prince c. Jamaica* (CCPR/C/44/D/269/1987); *Campbell c. Jamaica* (CCPR/C/47/D/307/1988); *Adams c. Jamaica* (CCPR/C/58/D/607/1994).

²⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda N° 22492/93.

²⁸ Véase *Aksoy c. Turquía* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda N° 21987/93); *Kurt c. Turquía* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda N° 15/1997/799/1002); *Sarli c. Turquía* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda N° 24490/94).

²⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.

³⁰ *Ibid.*, art. 25.

³¹ Caso de *La masacre de La Rochela vs. Colombia* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007 C Series N° 163, párr. 171).

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *Kawas Fernández vs. Honduras* (2009); *Myrna Mack Chang vs. Guatemala* (2003); *Masacre de Ituango vs. Colombia* (2006).

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *La masacre de Mapiripan vs. Colombia* (2005).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, las medidas de protección también se han considerado como el cumplimiento del derecho a un recurso mediante la garantía de no repetición, y como parte de las reparaciones³⁴.

18. En la práctica y la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales ad hoc, los tribunales especiales híbridos y la Corte Penal Internacional también se ha destacado la importancia de proteger a las personas que participan en la investigación y enjuiciamiento de los casos dentro de su jurisdicción. Por ejemplo, la Sala de Apelaciones de la Corte Penal Internacional decidió que, en principio, debía otorgarse protección a toda persona que corriera peligro a causa de la investigación practicada por el Fiscal, y señaló que las disposiciones específicas del Estatuto y el Reglamento referentes a la protección no sólo de los testigos, víctimas y sus familiares sino también de otras personas que corrieran peligro en razón de las actividades de la Corte reflejaban la preocupación primordial de velar por que esas personas no se vieran expuestas injustificadamente a un riesgo a causa de las actividades de la Corte³⁵.

III. Programas y medidas para la protección de testigos y víctimas

19. En esta etapa inicial, cabe insistir en que la protección de testigos y víctimas no puede considerarse un problema aislado, sino más bien una parte esencial de un sistema integral destinado a investigar eficazmente las violaciones de los derechos humanos y a procesar a los autores de tales violaciones. Las medidas de protección no serán eficaces si no funcionan bien los demás componentes del sistema de justicia penal. Deben analizarse todas las etapas del proceso, desde la investigación a la declaración de culpabilidad y el encarcelamiento, a fin de determinar en qué casos los testigos se encuentran en una situación de riesgo y las posibles reformas que habría que poner en marcha para limitar tales riesgos³⁶.

A. Protección de testigos en la fase de investigación

20. En la fase de investigación hay algunas medidas básicas que deben considerarse para proteger a las víctimas y los testigos, indistintamente de si la indagación se lleva a cabo en el marco de una investigación penal oficial o de mecanismos de tipo cuasijudicial o no judicial. Ya en la fase de investigación pueden surgir problemas con respecto a la revelación de identidad. Si los testigos prevén este riesgo, es posible que decidan sencillamente no comunicarse con los investigadores. Si se protege la identidad de un testigo en la fase inicial aumentan las posibilidades de obtener su testimonio sin riesgo durante el juicio, sin necesidad de recurrir a un programa oficial de protección de testigos.

21. Por ejemplo, en el nuevo Código de Procedimiento Penal de la República de Croacia (2009) se reforzó la protección de testigos durante la investigación. De manera similar, el Código de Procedimiento Penal de Qatar regula la protección de los testigos en la fase de la investigación. En Suiza, la ley exige que las autoridades protejan a la víctima en todas las etapas de las actuaciones penales.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de *Kawas Fernández vs. Honduras* (2009); párr. 193; *La masacre de La Rochela vs. Colombia*, párr. 297.

³⁵ Corte Penal Internacional, *Fiscal c. Katanga y Ngudjolo*, 13 de mayo de 2008 (ICC-01/04-01/07-475).

³⁶ Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/63/313), párr. 15.

22. La función de los fiscales o los abogados del Estado en el sistema de justicia penal también puede generar riesgos reales o percibidos que pueden comprometer la seguridad de la cooperación de los testigos. Los fiscales y los abogados del Estado encargados de la investigación también deberían considerar la adopción de medidas adecuadas para la protección de víctimas y testigos.

B. Medidas en las salas de juicio para proteger a víctimas y testigos

23. A fin de alentar y facilitar la cooperación de los testigos y velar por que puedan testificar sin temor a la intimidación o a que su vida corra peligro, en los tribunales se utilizan una serie de medidas procesales de protección jurídica. Entre esas medidas figuran las siguientes: prestar declaración fuera de la sala a través de un circuito cerrado de televisión o fuera del campo visual de quienes puedan crear una atmósfera intimidatoria, por ejemplo, detrás de una cortina; retirar de la sala a una o más personas (que no sean el acusado o su abogado principal) durante todo el juicio o parte de él; testificar utilizando un pseudónimo; dictar una prohibición de divulgación para evitar la publicación, divulgación o transmisión de cualquier información que pueda revelar la identidad de una víctima o un testigo; nombrar a un abogado para realizar las repreguntas cuando el acusado se defienda a sí mismo; permitir que las víctimas menores de 18 años testifiquen en presencia de una persona de apoyo. Estos procedimientos procesales o métodos especiales similares de participación en los juicios se han adoptado en numerosos Estados, como Bulgaria, el Canadá, Croacia, El Salvador, Eslovaquia, Finlandia, el Japón, Letonia, Montenegro y Panamá.

24. En las cortes o tribunales internacionales, el alcance de la aplicación de las medidas procesales y su efecto jurídico suelen considerarse en las salas de cuestiones preliminares o de primera instancia. Las medidas de protección pueden ser, entre otras, la salvaguarda de la intimidad de víctimas y testigos, siempre y cuando permitan respetar los derechos de los acusados³⁷.

C. Programas oficiales de protección de testigos

25. Los programas de protección de víctimas y testigos son sistemas formales concebidos para proporcionar toda una variedad de servicios de protección física, apoyo psicológico y otro tipo de asistencia a los beneficiarios. En un estudio de mejores prácticas, realizado por la Oficina contra la Droga y el Delito³⁸, se señala que los programas formales de protección de testigos empezaron a adquirir importancia en los Estados Unidos de América como procedimiento sancionado legalmente autorizado que se había de utilizar junto con un programa para el desmantelamiento de la delincuencia organizada. En 1970, la Ley de control de la delincuencia organizada facultó al Ministro de Justicia de los Estados Unidos para velar por la seguridad de los testigos que hubiesen accedido a testificar sinceramente en los casos de delincuencia organizada y otros delitos graves.

26. Hoy, la protección de testigos se considera como un elemento esencial de la lucha contra la delincuencia organizada. En varios países del mundo se han creado tales programas especializados. Los Estados han incluido disposiciones relativas a la protección

³⁷ Véase el Reglamento del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, artículo 75 a); y el Reglamento de la Corte Penal Internacional, artículos 68, 67, 72 y 88.

³⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, 2008.

en sus constituciones³⁹, códigos penales o leyes específicas de protección de testigos. A continuación se presentan ejemplos de programas nacionales de protección de testigos que han sido proporcionados por los Estados.

27. En la Argentina, la Dirección Nacional de Protección a Testigos e Imputados es la encargada de otorgar protección a los testigos y querellantes en los procesos penales relativos a violaciones de los derechos humanos a nivel federal. El Programa de la Dirección Nacional⁴⁰ interviene a requerimiento de la autoridad judicial en las investigaciones de carácter federal sobre secuestros, actos terroristas o hechos vinculados a la Ley de estupefacientes. En casos excepcionales, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos puede incluir otros casos, por ejemplo, cuando se trate de delitos vinculados con la delincuencia organizada o de violencia institucional, o cuando la trascendencia e interés político lo hagan aconsejable. El programa puede incorporar también casos previstos en la Ley sobre prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas.

28. En virtud del Decreto N° 606/98 se creó el Programa Verdad y Justicia, que actualmente se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Uno de sus objetivos es fortalecer las herramientas y procedimientos de apoyo, protección y seguridad de los testigos, víctimas, abogados y funcionarios judiciales que intervienen en las causas judiciales o investigaciones judiciales relativas a los crímenes de lesa humanidad, así como de sus familiares. Recientemente, el Plan Nacional de Acompañamiento y Asistencia a los Querellantes y Testigos Víctimas del Terrorismo de Estado de la Secretaría de Derechos Humanos fue transferido al ámbito del Programa Verdad y Justicia.

29. En Bulgaria, la Ley de protección de personas en peligro en relación con los procesos penales (2009) estableció nuevas medidas procesales adicionales para la protección de las personas cuyos testimonios, explicaciones o informaciones revistan una importancia esencial en los procesos penales. En el marco de este sistema, la protección que se otorga está a cargo de la Junta de Protección. Los programas engloban las siguientes medidas: i) protección física personal; ii) protección de bienes; iii) alojamiento provisional en un lugar seguro; iv) cambio de lugar de residencia, lugar de trabajo o institución educativa, o traslado a otro centro de cumplimiento de penas; v) cambio total de identidad.

30. En Croacia, la Ley de protección de testigos (2003) regula los requisitos y procedimientos para prestar protección y ayuda a las personas que puedan encontrarse en peligro a causa de sus declaraciones en actuaciones penales, así como a sus allegados. La ley prescribe medidas de protección, ayuda y protección física para testigos y víctimas de un delito fuera de la sala de juicio. El Departamento de Protección de Testigos del Ministerio del Interior se encarga de la ejecución del programa de protección de testigos.

31. En Chipre, la Ley de protección de testigos, promulgada en 2001, define los tipos de testigos que necesitan asistencia, las medidas que pueden adoptarse para su protección y el Plan de protección de testigos y colaboradores de la justicia, que se ejecuta bajo la supervisión del Fiscal General. El Plan incluye protección para el testigo y su familia mediante un guardia de seguridad o un escolta, reubicación del testigo y de su familia en otra ciudad o aldea y confidencialidad sobre su paradero, reubicación en el extranjero, cambio de identidad, arreglos especiales para la detención de los colaboradores de la justicia.

³⁹ Por ejemplo, la subsección V, párrafo 2, de la sección C, artículo 20 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos dice que: "El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación [...]".

⁴⁰ Creado en la Ley N° 25764.

32. En El Salvador, en agosto de 1997, dentro de la Unidad de Protección a Personalidades Importantes de la Policía Nacional Civil se creó la Sección de Protección a Testigos, Jueces y Víctimas, encargada de brindar protección absoluta para el testigo y su familia. Sin embargo, con el paso del tiempo, se evidenció la necesidad de un programa de protección a testigos, que debería basarse en una normativa legalmente establecida. Así, en 1998 se elaboró el proyecto de ley para la protección de víctimas y testigos, que incluía procedimientos como el cambio de identidad, por medio de documentos auténticos, y cambio de residencia, inclusive fuera del país. En 2005, la Fiscalía General contabilizó 12 asesinatos de testigos que estaban brindando información en juicios. Antes de la creación del programa, la protección de los testigos estaba a cargo de la Policía Nacional Civil, sin asignación presupuestaria destinada específicamente para esa labor. Los testigos que se acogían a un preacuerdo para declarar (testigos criteriados) vivían en la Delegación de la Policía Nacional Civil, en una celda "hogar" junto a otras personas en situación similar. La seguridad pública ha sido una de las prioridades entre las distintas administraciones en El Salvador. Con el objetivo de disminuir los índices de delincuencia, propiciados por la impunidad originada por la intimidación o el miedo, el Gobierno decidió crear un programa especial destinado a la protección de víctimas y testigos. El 25 de mayo de 2006, se reformó el Régimen de Protección a Testigos y Peritos. El régimen establecido en virtud del Código Penal fue reemplazado por la Ley para la protección de víctimas y testigos, vigente desde el 22 de septiembre de 2006, y se creó el Programa de Protección de Víctimas y Testigos. El reglamento de la Ley especial para la protección de víctimas y testigos fue aprobado en octubre de 2007.

33. En Montenegro, la Ley sobre protección de testigos regula las condiciones y los procedimientos para brindar protección y asistencia a los testigos fuera del tribunal. La protección se otorga con el consentimiento del testigo o de sus allegados. Los programas de protección de testigos son ejecutados por una comisión formada por un magistrado del Tribunal Supremo, un fiscal adjunto de la Fiscalía General del Estado, y el Jefe de la Unidad de Protección.

34. En el Paraguay, en la Ley N° 1562/00, orgánica del ministerio público, figura una disposición específica sobre la protección de testigos. Según el artículo 10 de la ley, "el Ministerio Público protegerá a quienes por colaborar con la administración de justicia corran peligro de sufrir algún daño, en especial cuando se trate de hechos punibles vinculados con la criminalidad organizada o relacionados con abusos de poder o violaciones a los derechos humanos. A tal efecto, dispondrá de un programa permanente de protección a testigos, a víctimas y a sus propios funcionarios". El Centro de Atención a Víctimas y Testigos, que cuenta con nuevas instalaciones, implementa las políticas y programas sobre protección de testigos.

35. En el Uruguay, el Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro del Interior, promulgó en 2000 un decreto por el cual se autorizó la implementación de un programa de protección de testigos y denunciantes de hechos presuntamente delictivos.

36. En Rumania, el Ministerio de Administración e Interior creó la Oficina Nacional de Protección de Testigos en 2002. Esta Oficina coordina las actividades de las unidades de la Inspección General de la Policía de Rumania que intervienen en la protección de testigos y gestiona los fondos necesarios para el desarrollo del programa de protección de testigos. Se encarga también del mantenimiento y aplicación de diversas medidas de protección y asistencia.

37. En Suiza, 26 entidades federales (cantones) se encargan actualmente de la protección de testigos. Todos los códigos cantonales de procedimiento penal regulan la protección de testigos. El Código Federal de Procedimiento Penal (Compendio Sistemático 312.0), que regula los procedimientos a nivel de la Confederación, recoge también disposiciones dirigidas a proteger a los testigos cuando prestan testimonio. Está previsto

que el 1º de enero de 2011 entre en vigor un código federal de procedimiento penal unificado, en el que figurarán medidas más detalladas sobre la protección de testigos.

38. En Trinidad y Tabago, la Ley de protección judicial, de 2000, prevé la creación de los organismos que forman el Programa de protección judicial de Trinidad y Tabago y que incluyen un centro administrativo, una agencia de investigación y otra de protección.

D. Cooperación entre los Estados e iniciativas regionales

39. La cooperación y la asistencia entre los Estados se basan normalmente en el principio de reciprocidad. Los países que están dispuestos a aceptar la reubicación de testigos procedentes de otros países esperan que sus propios testigos vulnerables sean aceptados en otros países. Varios países que tienen programas de protección de testigos contemplan esa posibilidad. Por ejemplo, en las leyes de protección de testigos del Canadá y de Sudáfrica se autoriza a las autoridades competentes respectivas a concertar acuerdos de reciprocidad con gobiernos extranjeros a fin de admitir a nacionales de otros países en el programa de protección de testigos⁴¹. La protección de testigos se otorga sobre la base de acuerdos de recuperación de los gastos, que revestirían gran interés para los Estados que buscan estrategias para luchar contra la impunidad. Podrían estudiarse otras formas de cooperación, como intercambios de mejores prácticas, especialmente teniendo en cuenta lo novedoso de este ámbito, programas de intercambio para miembros de los organismos de protección de testigos, intercambio de información y programas de capacitación.

40. Si bien la prioridad de un Estado debe ser fortalecer primero su sistema nacional, el Estado también podría plantear la cuestión de la protección de testigos ante un foro internacional o regional. Por ejemplo, los países nórdicos han establecido un grupo de trabajo que busca elaborar normas comunes, y colaboran en esferas concretas. En 2000 se elaboró el acuerdo de cooperación para la protección de víctimas y testigos entre los Estados bálticos. El Sistema de la Integración Centroamericana ha establecido el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada. Europol coordina una Red Europea de Enlace compuesta por los jefes de las unidades especializadas en protección de testigos. Ha elaborado los principios básicos de la cooperación policial en materia de protección de testigos en la Unión Europea, centrado en cuestiones de reubicación.

41. Hasta la fecha, el grueso de la cooperación interestatal y regional en materia de protección de testigos parece tener lugar en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción. Esta práctica también podría ser útil en el contexto de los enjuiciamientos o investigaciones nacionales o internacionales de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario.

⁴¹ Canadá, Ley del programa de protección de testigos, S.C. 1996, cap. 15, artículo 14.2.

IV. Elementos fundamentales de un programa de protección de testigos en el marco de los procedimientos penales relativos a violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario

A. Cuestiones que deben abordarse en la ley

42. En el manual de la UNODC sobre buenas prácticas se exponen los elementos fundamentales de los programas de protección de testigos en contextos relacionados con la delincuencia organizada, incluido el marco jurídico para establecer este tipo de programas⁴². Al estudiar la investigación y el enjuiciamiento de violaciones manifiestas de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, se debe examinar detenidamente el particular carácter de la protección de los testigos. En las causas relacionadas con el delito organizado, entre los testigos suelen figurar personas que pertenecen a la organización criminal. En el caso de testigos de violaciones de los derechos humanos, la situación es casi invariablemente la contraria, pues se trata sobre todo de víctimas de la infracción. El Tribunal Especial para Sierra Leona, por ejemplo, informó de que el 60% de los testigos que ingresaron en su programa de protección de testigos y víctimas eran víctimas, el 3% eran niños soldados, el 6% eran expertos internacionales y el 31% eran miembros de una organización criminal⁴³.

43. A continuación se analiza cuáles son los elementos más importantes de un marco jurídico para la protección de testigos y víctimas, prestando una atención especial a las necesidades específicas de los programas de protección de testigos en los juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario.

i) Un sistema integral

44. La primera decisión es si se va a establecer un sistema integral o, teniendo en cuenta las especificidades de las violaciones de los derechos humanos, un programa aparte para tales casos. Una opción muy deseable sería crear un programa integral que pudiera articularse después de manera que permitiera tener en cuenta las especificidades citadas. Hay dos razones principales que respaldan esta opción: 1) en aras del uso eficiente de los recursos del Estado sería preferible crear una institución que se ocupara de todas las necesidades de protección de testigos; 2) un programa integral resultaría menos controvertido y más atractivo para un abanico más amplio de agentes sociales.

ii) Participantes

45. La definición de "testigo" puede variar en función del sistema jurídico de que se trate. Los testigos pueden clasificarse en tres categorías principales: a) colaboradores de la justicia; b) víctimas-testigos; c) personas inocentes que se encontraban en el lugar del delito. En la práctica, el ingreso en un programa de protección de testigos se limita por lo general a los testigos y sus familiares o allegados. Algunos países también admiten otras categorías de personas cuya vinculación con una causa penal puede suponer una amenaza para sus vidas, como jueces, fiscales, agentes infiltrados, intermediarios e intérpretes.

⁴² UNODC, *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, págs. 18 y 19, 23 a 26 y 50 a 54.

⁴³ Véase Tribunal Especial para Sierra Leona, *Best-Practice Recommendations for the Protection & Support of Witnesses*, 2008.

46. Deben elaborarse programas de protección de testigos para proteger a las personas que cooperan con los mecanismos nacionales e internacionales de carácter extraordinario para la rendición de cuentas, incluidos los de carácter cuasijudicial y/o no judicial, como las comisiones de derechos humanos, las comisiones de la verdad y las comisiones de investigación⁴⁴. Por ejemplo, la Ley de protección de testigos de Kenya ampara, entre otras, a toda persona "que necesita protección frente a una amenaza o riesgo cuya existencia se debe a que es un testigo clave en un proceso o investigación que se desarrolla ante una corte, comisión o tribunal exterior"⁴⁵.

iii) Ubicación del programa

47. Hay muchas opciones en lo que respecta a la estructura estatal donde se va a ubicar el programa, entre otras el departamento de policía, la fiscalía general, el ministerio de justicia, el poder judicial, una comisión mixta integrada por varias instituciones o una autoridad independiente. Algunos Estados instituyen sus programas de protección de testigos como dependencias dentro de la fuerza policial, pero ese criterio no es adecuado, o resulta menos eficaz, cuando se trata de programas destinados a permitir el procesamiento de agentes estatales involucrados en violaciones de los derechos humanos⁴⁶.

48. En 2009, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos pronunció una declaración sobre la protección de los testigos en la que señalaba que "un sistema de protección de testigos independiente de mecanismos del Estado puede resultar más apropiado para inspirar seguridad y confianza en todos los interesados. Dicho sistema podría estar financiado por el Estado, pero no sometido al control estricto de la maquinaria de la administración estatal"⁴⁷. Kenya ha enmendado recientemente su Ley de protección de testigos y creado una autoridad de protección de testigos independiente⁴⁸.

49. Otra opción sería designar a funcionarios de las instituciones más importantes del sistema de justicia penal para componer un comité encargado de administrar o supervisar el programa. En Italia, por ejemplo, las decisiones sobre la admisión de un testigo al programa de protección son adoptadas por una comisión central integrada por el Subsecretario de Estado del Ministerio del Interior, dos jueces o fiscales y cinco expertos en la esfera pertinente⁴⁹. Otra opción sería crear una unidad especial dedicada únicamente a casos relacionados con los derechos humanos y la delincuencia internacional. En la Argentina, un proyecto de ley sobre la protección de testigos propone la creación de una unidad especial encargada de las cuestiones relacionadas con la protección de testigos en el marco de los juicios por crímenes de lesa humanidad⁵⁰.

⁴⁴ En la resolución 12/12 del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/12/12) se alienta a los gobiernos a elaborar programas de protección de testigos para los procedimientos judiciales y no judiciales, como las comisiones de derechos humanos y las comisiones de la verdad.

⁴⁵ Kenya, Witness Protection (Amendment) Act 2010, art. 4.1 d).

⁴⁶ Véase el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/63/313).

⁴⁷ ACNUDH, Comentarios iniciales de Navanethem Pillay en la Reunión de expertos del ACNUDH sobre la protección de los testigos para la investigación y el procesamiento eficaces de las violaciones graves de los derechos humanos y de delitos internacionales, en septiembre de 2009, disponible en www.unhchr.ch.

⁴⁸ Kenya, Witness Protection (Amendment) Act (2010).

⁴⁹ Italia, Ley N° 82 de 15 de marzo de 1991 (revisada en 2001), citada en UNODC, *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, págs. 18 a 19.

⁵⁰ Argentina, Programa nacional de protección de personas en situación de peligro en procesos penales, N° de expediente 6526-D-2008, Trámite Parlamentario, 168 (20 de noviembre de 2008).

50. Independientemente de la ubicación del organismo de protección de testigos, la ley debe otorgarle una absoluta independencia orgánica y financiera en el ejercicio de sus funciones.

iv) Proceso de selección e investigación de antecedentes del personal

51. La ley debe describir explícitamente el proceso de selección del personal que trabajará en el organismo, el cual ha de basarse en criterios estrictos de competencia e integridad. El establecimiento de un proceso de investigación de antecedentes más amplio también puede aumentar la seguridad de los testigos, y sería importante sobre todo en situaciones posteriores a un conflicto en las que el Estado toma la iniciativa de hacer frente de manera efectiva a las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado.

v) Delitos comprendidos

52. La ley debe señalar para qué delitos han de contemplarse medidas de protección de testigos. Tales delitos deben incluir todas las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, ya que es posible que quienes las hayan cometido ocupen cargos oficiales que les permitan atacar contra los testigos o intimidarlos⁵¹.

vi) Mandato de proteger y asistir

53. El mandato del organismo debe consistir en otorgar protección, entendida como preservación de la seguridad física, y prestar la asistencia que puedan necesitar los testigos, como la de tipo psicológico, médico o jurídico. Estos dos aspectos están interrelacionados y se ha determinado que una concentración excesiva en la seguridad física puede alienar al testigo. Al mismo tiempo, la distinción entre protección y asistencia no debe diluirse, por lo que los organismos de protección de testigos deberían establecer subentidades distintas para cada uno de estos aspectos, de modo que los testigos sepan a quién acudir para que sus necesidades sean atendidas.

54. En muchos Estados, los programas de protección de testigos se limitan a menudo a la reubicación y el cambio de identidad, quedando las demás medidas bajo la responsabilidad de los servicios de policía ordinarios, mientras que en otros Estados las leyes contienen una lista exhaustiva de las medidas de protección disponibles, desde la ocultación de la identidad del testigo en las diligencias previas al juicio, hasta la reubicación y el cambio de identidad. Efectivamente, es necesario disponer de un amplio repertorio de medidas para que el programa pueda proteger a los testigos de violaciones de los derechos humanos, quienes a menudo son reacios a aceptar medidas que alteren sus vidas radicalmente, como la reubicación. Asimismo, la desconfianza de los testigos hacia los servicios de seguridad ordinarios, especialmente en una sociedad que acaba de salir de un conflicto, hace preferible que sea un organismo especializado el que se encargue de todas las medidas de protección de los testigos. No obstante, la ley debe ser más explícita en sus disposiciones sobre las medidas de protección centradas en los infractores, como la investigación de amenazas, la vigilancia de las actividades de aquellos acusados que no estén privados de libertad, y otros mecanismos destinados, en la medida de lo posible, a prevenir y neutralizar la amenaza, más que a resguardar al testigo.

⁵¹ En la resolución 12/12 del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/12/12) se alienta a los Estados a proteger de forma efectiva a los testigos de toda violación de los derechos humanos.

vii) Reubicación

55. La reubicación debe considerarse una medida de último recurso en un programa de protección de testigos. En estos casos, se requiere la cooperación internacional y deben concretarse acuerdos oficiales entre el Estado o la organización solicitante y el Estado al que se propone la aceptación de la medida⁵².

viii) Procedimiento y criterios para la admisión y la salida

56. La ley debe establecer claramente el procedimiento y los criterios para la admisión —o denegación de acceso— de una persona al programa. En lo referente a los criterios de acceso, merecen consideración los indicados en el proyecto de ley modelo sobre la protección de testigos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito⁵³. Entre los criterios habituales figuran la gravedad del delito, el interés público en el enjuiciamiento de los hechos, determinado con arreglo al sistema de derecho en cuestión, la importancia del testimonio del interesado y la capacidad de este para adaptarse al programa y sus medidas. En las causas relativas a violaciones de los derechos humanos, también deben tenerse en cuenta el perfil y el historial de los presuntos culpables.

ix) Acuerdo entre el programa y el testigo

57. La ley debe contemplar la firma de un acuerdo entre el programa y el testigo. En él deben figurar todos los derechos y obligaciones del testigo y las condiciones para salir del programa. La conclusión de un acuerdo claro fomentaría un clima de confianza entre las partes.

x) Proceso de apelación

58. La ley debe prever la posibilidad de apelar contra las decisiones administrativas del programa. Aunque la necesidad de confidencialidad, que puede invocarse para justificar la ausencia de un proceso de apelación es comprensible, las decisiones del órgano de protección de testigos tienen una repercusión considerable en las vidas de los testigos, quienes deberían tener la posibilidad de someter sus argumentos a una instancia distinta. La existencia de un proceso de apelación justo contribuiría a disipar la sensación de arbitrariedad con respecto a las decisiones del órgano de protección de testigos. Hay diversos ejemplos positivos que respaldan esta propuesta. En Sudáfrica, por ejemplo, toda persona que se sienta agraviada por una decisión de la autoridad encargada de la protección de testigos puede recurrir al Ministro de Justicia que se revisen la decisión o las medidas de que se trate⁵⁴. En Kenya, la Ley de protección de testigos prevé la creación de un Tribunal de Apelación para la Protección de Testigos⁵⁵.

xi) Evaluación e investigación de las amenazas

59. La ley debe especificar claramente cuál es el órgano encargado del proceso de evaluación de las amenazas. Dentro del organismo de protección debería crearse un equipo multidisciplinar, con fuerte capacidad de investigación, que se ocupe específicamente de evaluar e investigar las amenazas.

⁵² Puede obtenerse más información sobre la "reubicación" en el documento A/HRC/12/19, párrs. 55 a 59.

⁵³ UNODC, Draft Model Law on Witness Protection, 2008.

⁵⁴ Sudáfrica, Witness Protection Act 112 (1998), art. 14.

⁵⁵ Kenya, Witness Protection (Amendment) Act (2010), art. 3U.

xii) Obligaciones relativas a la presentación de informes

60. Las mejores prácticas a este respecto indican que el programa de protección de testigos debe presentar un informe anual a una autoridad superior, normalmente el parlamento, y que dicho informe debería elaborarse de manera que no atente contra la eficacia y la seguridad del organismo en cuestión ni de sus actividades⁵⁶. La obligación de presentar informes asegura la rendición de cuentas y otorga un grado de control sobre las actividades del organismo por parte de las instituciones democráticas.

xiii) El papel de la sociedad civil y de otras instituciones

61. La ley debe reconocer la enorme contribución que puede hacer la sociedad civil, especialmente en lo que se refiere a brindar asistencia a los testigos. La cooperación y la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil deben figurar de manera explícita en la ley. Tales actividades deben ser reforzadas y recibir financiación. Hay otras instituciones que también podrían prestar una asistencia valiosa, como las instituciones nacionales de derechos humanos⁵⁷.

B. Medidas especiales para los niños testigos y las víctimas de la violencia sexual y de género

62. Los niños testigos y las víctimas de la violencia sexual y de género requieren un trato especialmente delicado debido al particular trauma y la alienación que pueden haber sufrido⁵⁸. La ley debe prever medidas especiales para tal fin. El organismo de protección de testigos debe estar facultado para contratar a personal especializado y establecer procedimientos específicos para atender a estos testigos vulnerables. Hay varios documentos de las Naciones Unidas que pueden ayudar a los legisladores y encargados de la formulación de políticas a reflejar en la ley las necesidades de esos testigos⁵⁹. Asimismo, los jueces deberían recurrir regularmente a medidas especiales de protección en el tribunal para proteger a las categorías de testigos especialmente vulnerables, aplicando para ello criterios menos restrictivos que en circunstancias normales.

C. Algunas cuestiones operacionales importantes**i) Financiación**

63. Los costos asociados al establecimiento y funcionamiento de un programa de protección de testigos pueden ser disuasivos para algunos países. Los presupuestos varían de Estado a Estado⁶⁰, pues dependen del costo de la vida, el número de habitantes, los

⁵⁶ Véase Australia, Witness Protection Act (1994), N° 124, art. 30.

⁵⁷ El proyecto de ley modelo de la UNODC dice lo siguiente: "En la puesta en práctica del programa, la autoridad de protección podrá concertar acuerdos con particulares, entidades del sector privado, instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales para hacer uso de sus servicios".

⁵⁸ Puede obtenerse más información en el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la verdad (A/HRC/12/19).

⁵⁹ ACNUDH, Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal; Consejo de Derechos Humanos, resolución 9/11 sobre el derecho a la verdad; informe presentado por la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños (A/HRC/10/16).

⁶⁰ Por ejemplo, el Tesoro Público de Sudáfrica asignó un presupuesto anual fijo de 55 millones de rand (unos 7,5 millones de dólares de los Estados Unidos) al Programa de Protección de Testigos para el período 2006-2007. Fuente: UNODC, *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, pág. 60; también

índices de delincuencia y otros factores. También hay variaciones en los costos que se deben a factores como las actividades de las fuerzas del orden, las circunstancias particulares del testigo que debe ser reubicado y las necesidades y la seguridad de su familia y amigos más allegados. No obstante, el costo debe evaluarse en función de los beneficios, que incluyen la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento del estado de derecho y la democracia, una investigación más corta y una mayor eficiencia en las actuaciones judiciales, lo cual redundaría en beneficio de la justicia y la integridad del sistema judicial. Incluso en cifras absolutas, la protección de testigos suele representar un porcentaje pequeño del presupuesto total de la policía o el sistema judicial de los Estados que disponen de estos programas.

64. Los costos básicos de un programa de protección de testigos comprenden: los gastos que se efectúan una sola vez para establecer el programa, como los de equipo y locales; los gastos de reubicación; los salarios y otras remuneraciones y prestaciones del personal; los gastos de viaje; los subsidios para los testigos; y las evaluaciones y el asesoramiento psicológicos. Los presupuestos públicos deberían proporcionar con regularidad una financiación suficiente, en aras de la sostenibilidad del programa y la disponibilidad de recursos mientras dure la protección. En algunos casos, los presupuestos de los Estados establecen partidas anuales fijas para sus programas de protección. Deberían reservarse fondos especiales para situaciones de emergencia, como un aumento imprevisto del número de testigos admitidos en el programa. A nivel regional, podría estudiarse la creación de fondos conjuntos que contribuyan a financiar los programas de protección de testigos y promover la cooperación transfronteriza⁶¹.

ii) Capacidad de formación

65. Aunque el mandato de la protección de testigos puede estar unificado a nivel nacional en una sola institución, seguirán siendo muchos los agentes que participen en esta labor. Los jueces y los fiscales pueden no tener un conocimiento suficiente de cómo ocuparse de los testigos vulnerables, o es posible que los asistentes (de los jueces o los fiscales) que tomen la declaración inicial de los testigos también carezcan de una formación de base. El organismo de protección de testigos debe dotarse de una buena dependencia de formación y fomento de la capacidad que mantenga al personal del organismo al día de las novedades en su esfera de trabajo, pero que también forme a las personas que están en contacto con los testigos vulnerables. Estas actividades de formación podrían integrarse gradualmente en los temarios de las instituciones de formación judicial del país, y en su desarrollo podrían participar, entre otras entidades, los colegios de abogados.

V. Conclusiones y recomendaciones

66. La protección de los testigos debe comenzar mucho antes de la celebración del juicio. De hecho, las medidas adoptadas durante las primeras fases de la investigación influyen de manera crucial en la protección de los testigos. Si en la fase de investigación e instrucción no se adoptan medidas eficaces para proteger a los testigos que les den motivos para confiar en que su seguridad estará garantizada durante el proceso, muchas causas iniciadas contra autores de violaciones de los derechos humanos pueden no llegar nunca a la etapa de juicio.

Sudáfrica, National Prosecuting Authority, Witness Protection Programme Unit, Annual Report 2004-2005 (Pretoria).

⁶¹ UNODC, *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, págs. 57 a 59.

67. Tradicionalmente, el mandato de los programas oficiales de protección de testigos consiste en preservar las pruebas que puedan obtenerse de las declaraciones o futuros testimonios de los testigos y en otorgar protección a los testigos para que puedan participar en el proceso judicial. En el contexto específico de los juicios por violaciones de los derechos humanos, el planteamiento debe ser otro. En primer lugar, los testigos de violaciones de los derechos humanos suelen ser víctimas de los delitos por los que van a declarar, en lugar de coautores o ex cómplices de los presuntos culpables. En segundo lugar, las violaciones de los derechos humanos son perpetradas por agentes estatales o personas vinculadas a un poder estatal o similar. En algunos casos, los presuntos culpables son personas que acaban ocupando puestos en la estructura del Estado, como podrían ser los dirigentes de grupos rebeldes o sus colaboradores. Se trata de personas que están, o han estado, en una posición de poder y pueden ejercer una influencia considerable, por lo que quienes testifican contra ellos son particularmente vulnerables. Por ello, los Estados tienen obligaciones adicionales para con las víctimas y testigos en tales causas, y los programas tradicionales de protección de testigos no suelen estar diseñados para atender esas necesidades particulares.

68. Se han observado considerables avances en la elaboración de políticas, leyes y programas para proteger a los testigos, víctimas y otras personas que participan en los procesos contra la delincuencia organizada. El estudio de las prácticas de los tribunales internacionales ha arrojado luz con respecto a la protección de testigos, víctimas y demás participantes en los juicios por delitos relacionados con violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario. No obstante, son pocos los ejemplos de programas de protección de testigos que se implementan a nivel nacional en relación con juicios por violaciones de los derechos humanos.

69. Los Estados deben estudiar la posibilidad de elaborar programas integrales de protección de testigos que abarquen todos los tipos de delitos, incluidas las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Asimismo, la protección de los testigos en los juicios relativos a los derechos humanos exige determinados elementos. En este sentido, convendría desarrollar un marco normativo basado en las obligaciones jurídicas existentes con el objetivo de mejorar las normas comunes e impulsar las mejores prácticas. Su finalidad sería servir de orientación a los Estados en materia de protección de testigos y de otras personas que prestan su cooperación en los juicios por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario.

70. La protección de los testigos debe plantearse desde la investigación inicial de la policía hasta el juicio propiamente dicho. En este sentido, es necesario fomentar la capacidad de la policía, los fiscales y las instituciones judiciales, y es imprescindible garantizar la integridad de estas instituciones y su credibilidad ante la opinión pública. En pocas palabras, debe desarrollarse una estrategia para el sector judicial, y la protección de testigos debe constituir una parte importante de dicha estrategia.

71. La eficacia de los métodos de protección de testigos debe asegurarse mediante la prestación de un apoyo financiero, técnico y político adecuado a los programas a nivel nacional. El Consejo de Derechos Humanos puede desempeñar un papel importante en la transmisión de este mensaje. También deberían tomarse en consideración las competencias de las instituciones regionales al buscar cauces para la colaboración internacional.