

La protección de las víctimas del terrorismo en Naciones Unidas y el reconocimiento de sus derechos. Hacia un estatuto internacional para las víctimas del terrorismo

*Arantza Mota **

Tema: La necesidad de procurar asistencia a las víctimas del terrorismo comienza a formar parte de las agendas internacionales. España debería desempeñar un relevante papel en un eventual y deseable proceso que pueda culminar en la aprobación de un estatuto internacional que reconozca sus derechos.

Resumen: Hasta la fecha, los derechos de las víctimas del terrorismo no han sido tenidos en cuenta por la Organización de Naciones Unidas. Aparecen signos que invitan a pronosticar un cambio de situación. Uno fundamental es el informe que el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha presentado ante el Consejo de Derechos Humanos y ante la Asamblea General de Naciones Unidas en junio de 2012, recomendando la adopción de un instrumento internacional que aborde de manera específica e integral los derechos humanos de las víctimas de terrorismo.

Análisis: El reconocimiento y la protección de los derechos de las víctimas del terrorismo han sido históricamente desatendidos por la mayor parte de los Estados y por la Organización de Naciones Unidas. Ello a diferencia de otras categorías de víctimas como las víctimas del delito, del abuso de poder, de violaciones de normas de derechos humanos, de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y de desapariciones forzadas. Hasta la fecha, sus resoluciones sólo contienen declaraciones de solidaridad sin obligatoriedad jurídica. Durante la última década el interés de los órganos de Naciones Unidas en materia de terrorismo y derechos humanos se ha centrado en la denuncia de los abusos cometidos por los Estados en aplicación de su legislación antiterrorista. Para asombro del entendimiento del lego, las víctimas del terrorismo, la primera y principal consecuencia del acto terrorista, no reciben tratamiento específico en el Derecho Internacional. ¿Cómo actuar entonces cuando el Estado se desentiende de la atención a sus ciudadanos, cómo obtener la reparación de los daños físicos y morales, a quién apelar para el reconocimiento del derecho?

Hasta ahora la dificultad de abordar los derechos de las víctimas del terrorismo se ha justificado en el ámbito de Naciones Unidas con argumentos escasamente contestados en la práctica y que se resumen en tres: (1) la supuesta ausencia de definición de

* *Asesora Internacional de la Fundación Víctimas del Terrorismo y de la Fundación Miguel Ángel Blanco para temas relacionados con Naciones Unidas y la Unión Europea.*

terrorismo; (2) la imposibilidad de un enfoque centrado en derechos humanos, porque sólo el Estado –y por tanto no las organizaciones terroristas– viola los derechos humanos; y (3) el argumento de que los derechos de las víctimas del terrorismo ya están amparados por los reconocidos a las víctimas de cualquier delito. Evidentemente, son también razones políticas las que truncan los avances: (1) el uso de estrategias terroristas en conflictos de alto interés geoestratégico; (2) la negativa de muchos Estados a que las cuestiones vinculadas con el terrorismo se traten desde instancias supraestatales; y (3) el temor a la responsabilidad que se pudiera derivar de la incapacidad de proteger y reparar a los individuos víctimas del terrorismo en sus territorios. Por ello, durante los últimos cinco años, desde 2007, algunos colectivos españoles de víctimas del terrorismo, entre ellos la Fundación Miguel Ángel Blanco y la Fundación Víctimas del Terrorismo, llevan a cabo una acción internacional promoviendo la aprobación de un estatuto para las víctimas del terrorismo y acercando al sistema de Naciones Unidas la experiencia española y los argumentos de autores, como el profesor Fernández Casadevante, que contribuyan a modificar la *opinio iuris* vigente.

Este esfuerzo tiene como primera recompensa el informe que el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, presentó ante el Consejo de Derechos Humanos y ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el mes de junio de 2012.¹ Por primera vez se recomienda a los Estados miembros la adopción de un “instrumento internacional” que aborde de manera específica e integral los derechos humanos de las víctimas del terrorismo. Como paso intermedio, anticipándose a las excusas invariablemente alegadas por los Estados, se aconseja que revisen su legislación nacional para adecuarla a un “marco de principios” que también incluye en el informe. Para sorpresa de muchos, este informe ha sido “acogido con satisfacción” también por Amnistía Internacional, que coincide con el relator en que “los Estados deben tomar medidas para adoptar un instrumento de ámbito mundial que aborde de manera específica e integral los derechos humanos de las víctimas de terrorismo”.²

En este contexto y con ocasión de la revisión de la “Estrategia Global de Naciones Unidas Contra el Terrorismo” también la Asamblea General ha instado a sus entidades especializadas a proporcionar asistencia técnica a los Estados miembros para desarrollar y aplicar programas de asistencia y apoyo para las víctimas del terrorismo.³ La visión práctica contenida en el informe del relator especial Emmerson supera fórmulas como la contenida en la denominada “Declaración de Madrid sobre víctimas del terrorismo” de julio de 2012, aprobada por la Conferencia del Foro Global contra el Terrorismo, mera declaración de buenas intenciones que de momento no prevé mecanismos para poner en práctica sus aspiraciones. Se abre así un esperanzador camino que en algún momento conducirá al reconocimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo a través de un instrumento internacional para la realización de la justicia más allá de los intereses puramente estatales.

¹ Ben Emmerson (2012), “Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism. Framework Principles for Securing the Human Rights of Victims of Terrorism”, Doc A/HRC/20/14, Naciones Unidas, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/80/PDF/G1213780.pdf?OpenElement>.

² Amnesty International (2012), “Response to the Report on Human Rights of Victims of Terrorism by the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism”, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/013/2012/en/0d34d277-7275-4a1e-8423-ed091dedcfc4/ior410132012en.html>.

³ ONU (2012), Resolución Asamblea General, A/RES/66/282 de 29 de junio, “Examen de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”.

Es necesario que algún Estado asuma el liderazgo en esta empresa, proponiendo resoluciones y atrayendo nuevos partidarios a través de renovados argumentos jurídicos y políticos capaces de atajar el discurso continuista. Algunos esperan que este país pueda ser España. Nuestra historia reciente nos ha llevado a comprender el fenómeno del terrorismo en toda su extensión. Novedosos planteamientos jurídicos forman parte de la ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo de 22 de septiembre de 2011, que el informe del relator Emmerson cita como modelo y cuyos principios deberían constituir los fundamentos de nuestra política internacional en esta materia.

La supuesta ausencia de definición para el delito de terrorismo

Una de las razones insistentemente alegadas para aplazar en el ámbito de Naciones Unidas el reconocimiento del carácter de víctima del terrorismo y de sus derechos es la supuesta ausencia de una definición del delito de terrorismo comúnmente aceptada, porque, si no hay definición del delito de terrorismo, ¿de qué víctimas estaríamos hablando? Los intentos para aprobar una definición en el marco de un convenio global contra el terrorismo fracasan repetidamente desde 1972. Lo cierto es que los elementos esenciales de la definición de terrorismo se repiten en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, en sucesivas resoluciones de la Asamblea General,⁴ en la resolución 1566 de 2004 del Consejo de Seguridad y en los Convenios sobre Terrorismo de la Liga Árabe, de la Organización para la Unión Africana y la Organización para la Cooperación Islámica.

El profesor Antonio Cassese enuncia los tres elementos de la definición sobre los que existe acuerdo generalizado: (1) se trata de actos criminales que normalmente constituyen delitos en las legislaciones penales nacionales; (2) son cometidos con la intención de provocar un estado de terror en la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto; y (3) se comenten con una motivación política o ideológica, esto es, no basada en la consecución de objetivos privados.⁵ El informe del alto comisionado para los Derechos Humanos, “Los Derechos Humanos como Marco de Unión” de 2002, también reconoce este acuerdo cuando cita: “Si bien el terrorismo aún no se ha definido de manera completa y autorizada a nivel internacional, los Estados ya se han puesto de acuerdo acerca de algunos de sus elementos centrales”.

Lo que hace recurrentemente imposible que en el marco de la Sexta Asamblea de la ONU se consensue esta definición es la defensa por determinados Estados de una lógica perversa que resume el artículo 2 de la Organización para la Cooperación Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional de 1999. Mientras que su artículo 1 contiene una definición de terrorismo que parece concluyente,⁶ el artículo 2 es demoledor: “La

⁴ Desde 1994 la Asamblea General ha adoptado varias resoluciones que incluyen el siguiente párrafo “los actos criminales con fines políticos realizados con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”. Estas resoluciones son la 49/60 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (de 9/XII/1994), la 50/53, (de 9/XII/1999), la 51/210 de (17/XII/1996), la 52/165 (de 15/XII/1997), la 53/108 (de 8/XII/1998), la 54/110 (de 9/XII/1999), la 55/158 (de 12/XII/2000), la 56/88 (de 12/XII/2001), la 57/27 (de 19/XI/2002), la 58/81 (de 9/XII/2003) y la 69/46 (de 16/XII/2004).

⁵ Antonio Cassese (2008), *International Criminal Law*, Oxford University Press, Nueva York, pp 165 y 177.

⁶ Artículo 1: “... cualquier acto de violencia o amenaza, prescindiendo de sus motivaciones o intenciones, perpetrado con el objetivo de llevar a cabo un plan criminal individual o colectivo con el fin de aterrorizar a la gente o amenazarla con causarle daño o poner en peligro su vida, honor, libertad, seguridad, derechos...”.

lucha de los pueblos, incluida la lucha armada contra el invasor extranjero, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, que persigue la liberación y la autodeterminación de acuerdo con los principios del derecho internacional no se considerará un crimen terrorista.” Esta es una posición inadmisibles, porque también en tiempo de guerra los actos de terrorismo están prohibidos y cubiertos por el Derecho Internacional Humanitario, y porque sería inconcebible que en la Convención sobre el Genocidio de 1948 se excluyera de la definición de delito los actos de genocidio cometidos en luchas de liberación y autodeterminación.⁷ Sin embargo, ha conseguido trascender y la digresión sobre lo que es y no es terrorismo enciende debates sin fin e impide avances sustanciales.

Si existiera voluntad, los elementos centrales de la definición sobre los que los Estados han mostrado su acuerdo serían suficientes para avanzar. Pero en cualquier caso, la incapacidad para consensuar una definición universalmente aceptada en el ámbito de las negociaciones para una convención global contra el terrorismo, no puede ser persistentemente alegada para posponer *sine die* el reconocimiento de la condición de las víctimas de actos terroristas, de los derechos específicos que les han de ser reconocidos y de los medios para garantizarlos.

Las víctimas del terrorismo no son simples víctimas del delito

Es también frecuente en el ámbito de Naciones Unidas escuchar que es innecesaria una regulación específica para las víctimas del terrorismo, porque ya estarían protegidas a través de los derechos reconocidos a las víctimas del delito en general. Pero las víctimas del terrorismo no son simples víctimas del delito. Es inherente a la naturaleza del terrorismo el uso o la amenaza de fuerza para influir en un Estado, grupo de Estados u organización internacional. Siempre hay un vínculo entre el ataque terrorista y una política de Estado sobre la que se quiere influir y en el contexto de los Estados democráticos, la acción del individuo o grupo terrorista es siempre un ataque a la democracia y al Estado de derecho. Las víctimas del terrorismo son sacrificadas en nombre del Estado, el verdadero destinatario del ataque. Esto les confiere un significado político y determina que el Estado tenga obligaciones especiales para con ellas.

La ley española de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo de 22 de septiembre de 2011 reconoce expresamente a las víctimas como “símbolos de la defensa del Estado democrático de derecho frente a la amenaza terrorista”. Y cuando el legislador recoge la noción de “reparación integral” prevé no sólo el derecho a la atención médica y psicológica o a las ayudas materiales, sino también las medidas encaminadas a su reparación moral y política, a través de reconocimientos, honores y distinciones. Se puede encontrar un alentador primer reconocimiento de su especificidad y carácter político en una reciente publicación del sistema de Naciones Unidas, “The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism” de noviembre de 2011 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Los Estados y organizaciones internacionales están últimamente muy interesados por el papel que las víctimas pueden jugar con su testimonio en la deslegitimación del terrorismo. En el ámbito concreto de Naciones Unidas, la Resolución 1963 del Consejo de Seguridad de 2010, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, “... reconoce la importante función que desempeñan las redes de víctimas y supervivientes en la lucha contra el terrorismo, mediante, entre otras cosas, sus valerosas declaraciones contra las

⁷ Roberto Toscano, embajador de Italia (2002), “Por una definición de terrorismo”, *El País*, 3/VII/2002.

ideologías violentas y extremistas, y, a este respecto, acoge con beneplácito y alienta los esfuerzos y las actividades de los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas, en particular del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, en este ámbito". Esta capacidad también les ha sido reconocida por el Foro Global Contra el Terrorismo y su plan de acción presentado en Madrid en julio de 2012.

Parece evidente la legitimidad de una víctima del terrorismo al hablar desde su sufrimiento en contra de la barbarie de los actos terroristas y de las ideologías fanáticas y en favor de la democracia y el Estado de derecho; también lo útil que esta labor puede resultar para las políticas antiterroristas nacionales e internacionales. Pero esta "función" que algunas víctimas del terrorismo deciden llevar a cabo desde su generosidad, en aras del bien común, poniendo en riesgo su seguridad y la de sus familias, no debe distraer la atención de lo esencial: los Estados están obligados a proteger y proporcionar reparación integral a las víctimas del terrorismo, incluyendo el reconocimiento social e institucional. Además, como reconoce el legislador español, son el homenaje y el reconocimiento que el Estado procura a las víctimas del terrorismo la verdadera herramienta para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo.⁸

¿Pueden las organizaciones terroristas violar los derechos humanos?

Este es el eterno debate. Para un sector de la doctrina muy asentada en Naciones Unidas, también entre Estados que, como el Reino Unido, tienen gran peso específico en la configuración de la *opinio iuris* internacional, sólo el Estado puede violar los derechos humanos. Como consecuencia, la situación de las víctimas del terrorismo no puede ser atendida por los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas en Ginebra. Esta teoría tiene su origen tras la Segunda Guerra Mundial cuando nace el Derecho internacional de los Derechos Humanos para subsanar los excesos de los Estados totalitarios. Los que defienden dogmáticamente su inmutabilidad alegan que en Derecho Internacional sólo el Estado es sujeto de derechos y obligaciones. Añaden que imponer obligaciones en materia de derechos humanos a las organizaciones terroristas supondría conferirles cierta personalidad, al reconocerles como sujetos de obligaciones. Algunos Estados utilizan incluso argumentos políticos, pretendiendo que cuando un Estado denuncia la violación de derechos humanos por organizaciones terroristas, lo que trata es de distraer la atención internacional de sus políticas antiterroristas poco escrupulosas en el respeto a los derechos humanos.

Pero existe otro sector doctrinal, en el que se encuentra Andrew Clapham y Carlos Fernández de Casadevante, que argumenta en sentido contrario. El objeto del Derecho de los derechos humanos es la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano inherentes a su dignidad; y todo ser humano es titular de derechos inalienables que deben ser respetados por todos.⁹ Precisamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos no establece obligaciones para el Estado, sino que centra el enfoque en la inherente posesión del derecho por el individuo.¹⁰

⁸ Artículo 2. Ley española de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo de 22 de septiembre de 2011.

⁹ Carlos Fernández de Casadevante (2005), *Terrorismo y Derechos Humanos. Una aproximación desde el Derecho Internacional*, Dykinson, Madrid, p. 1.

¹⁰ Andrew Clapham (2006), *Human Rights Obligations of Non State Actors*, Academy of European law, Oxford University Press, Nueva York, p. 33.

De hecho, el reconocimiento por parte de los Estados de que los actos terroristas pueden resultar en graves violaciones de los derechos humanos ya estaba calando en el ámbito internacional. Hace casi 20 años se estableció en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de 1993 que “los actos, métodos y prácticas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones son actividades dirigidas a la destrucción de los derechos humanos, libertades fundamentales y la democracia”. Entre 1994 y 2003 esta referencia no dejó de incluirse en sucesivas resoluciones de la Asamblea General, de la extinta Comisión de Derechos Humanos y en los trabajos de la relatora especial de “Derechos Humanos y Terrorismo” entre 1998 y 2003. Pero la tendencia se interrumpió en 2003, curiosamente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando el único interés de la mayor parte de los Estados en materia de terrorismo y derechos humanos, inspirados y estimulados por las principales ONG internacionales, es denunciar a los Estados vulneradores de los derechos humanos en la aplicación de políticas antiterroristas.

Sería de un formalismo extremo concluir que esta teoría nos obliga a desistir de buscar fórmulas en el ámbito de Naciones Unidas para denunciar las complejas estrategias de violación de los derechos humanos por organizaciones terroristas. La lógica nos dice que la práctica internacional debería avanzar por este camino, de la misma manera que tras la Segunda Guerra Mundial el pensamiento jurídico internacional tuvo que reconocer al individuo como sujeto responsable dentro del derecho penal internacional por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. La exigencia de responsabilidad se materializaría a través del Tribunal Penal Internacional. Recordemos que la Conferencia que aprobó el establecimiento de una Corte Penal Internacional en Roma en 1998 deploró en su acta final que el terrorismo no se hubiera incluido entre los delitos competencia del Tribunal por la falta de acuerdo sobre una definición generalmente aceptable de terrorismo.

Una vez más, la Ley española de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo de 2011 es precursora en el reconocimiento de las víctimas del terrorismo como víctimas de violaciones de derechos humanos. Es importante que el actual relator de Derechos Humanos y Terrorismo también se manifieste en este sentido en su reciente informe. Probablemente, y como primer paso, Estados y organizaciones no gubernamentales inmovilistas serán capaces de soslayar esta discusión para poder avanzar en el urgente reconocimiento de derechos y necesidad de protección de las víctimas del terrorismo del mundo.

¿Qué derechos se han de reconocer a las víctimas del terrorismo?

Si los Estados decidieran adoptar un marco normativo específico que reconozca los derechos de las víctimas del terrorismo, se podrían inspirar en la Declaración de la ONU sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, de 1985, y en las Directrices del Consejo de Europa sobre la Protección de las Víctimas de Actos Terroristas, de 2005, la única organización que en el ámbito regional ha recogido los derechos de las víctimas del terrorismo. A su imagen, el catálogo en cuestión debería al menos comprender los siguientes derechos: (1) el derecho de asistencia de urgencia y de asistencia a más largo plazo; (2) el derecho a la investigación del acto terrorista y a la persecución de sus autores; (3) el derecho de acceso efectivo al derecho y a la justicia; (4) el derecho a la administración de justicia; el derecho a indemnización y reparación; (5) el derecho a la protección de la vida privada y familiar; (6) el derecho a la protección de la dignidad y de la seguridad; (7) el derecho a la información; y (8) el derecho a la formación específica de las personas encargadas de la

asistencia a las víctimas de actos terroristas. El profesor Fernández de Casadevante añade el derecho a la verdad y el derecho a la memoria.¹¹

Como paso intermedio para no posponer *sine die* la protección de las víctimas hasta la aprobación de ese instrumento específico, el relator Emmerson recomienda a los Estados en su informe que revisen su legislación nacional para adecuarla a un “marco de principios para la protección de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo”, que también enumera. El reconocimiento de este marco de principios sería extraordinariamente útil para iniciar una revisión de las prácticas estatales en materia de protección a víctimas del terrorismo que sin ninguna duda pondría de manifiesto la urgencia de la adopción del instrumento internacional.

Conclusión: Tras largos años de olvido, se incluye a las víctimas del terrorismo en las agendas internacionales. En distintos foros se reconoce el importante papel de su testimonio en la deslegitimación del discurso terrorista. Pero lo que se ha de abordar sin dilación ni excusas es el reconocimiento de sus derechos. Y ello por motivos de justicia. Sus derechos son vulnerados a fin de lograr un objetivo político de manera incompatible con la libertad, la convivencia en paz, el pluralismo y la democracia. Por el carácter público de las víctimas del terrorismo, la reparación debe incluir el homenaje y el reconocimiento social, como prevé el legislador español. Son éstos los verdaderos instrumentos de deslegitimación ética, social y política del terrorismo. Por ello es tan oportuno el informe que el relator especial de la ONU, Ben Emmerson, presenta al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General en el mes de junio de 2012. Aunque es pronto para conocer si los Estados miembros tomarán en consideración sus propuestas, hay signos que invitan a presagiar cambios. Es España el país llamado naturalmente a liderar el proceso que pueda culminar en la adopción de un estatuto internacional para las víctimas del terrorismo, aportando la experiencia y visión tanto de las instituciones del Estado como de su sociedad civil.

Arantza Mota

Asesora Internacional de la Fundación Víctimas del Terrorismo y de la Fundación Miguel Ángel Blanco para temas relacionados con Naciones Unidas y la Unión Europea

¹¹ Carlos Fernández de Casadevante (2011), *El Derecho Internacional de las víctimas*, Ed. Porrúa, México DF, pp. 250-273.