

Víctimas del Terrorismo

UNODC VIENA 23 abril 2013

Mar Blanco

Me pregunto qué será de las familias de las 36 víctimas mortales y de los más de 200 heridos del pasado 15 de abril, de los 9 y más de 20 heridos del día 16 en Irak...en atentados terroristas. Me pregunto cómo serán atendidos de los daños físicos y morales contra ellos infligidos.

Porque todos sabemos que los derechos de las víctimas del terrorismo, la primera, la principal consecuencia de los actos terroristas, la más cercana a la sociedad no recibe tratamiento específico en Derecho Internacional. ¿Qué han de hacer entonces las víctimas del terrorismo cuando el Estado se desentiende de su situación?

A nuestro entender esta situación tiene especial gravedad porque las víctimas del terrorismo son sacrificadas en nombre del Estado. Siempre hay un vínculo entre el ataque terrorista y una política de Estado o de una organización internacional sobre la que se quiere influir. Las sedes y el personal de Naciones Unidas han sido también objetivo de atentados terroristas. Las víctimas del terrorismo tienen un significado político; el Estado tiene obligaciones especiales para con ellas.

Porque las víctimas del terrorismo no son simples víctimas del delito pedimos para ellas un estatuto internacional específico.

En el año 2007 desde la madurez de nuestra experiencia en el ámbito nacional decidimos trascender al ámbito internacional. Porque nos parecía insólito que en las resoluciones de ONU sólo se incluyeran declaraciones de solidaridad sin obligatoriedad jurídica, máxime cuando sí existen estatutos internacionales específicos para otras cinco categorías de víctimas: las víctimas del delito, del abuso de poder, de violaciones de normas de derechos humanos, las víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y las víctimas de desapariciones forzadas.

En 2012 tras casi seis años de arduo trabajo en Naciones Unidas en Ginebra y Nueva York, obtuvimos nuestra primera recompensa: el Relator Emmerson (agradecimiento

porque está presente) presentaba un informe ante el Consejo de Derechos Humanos y ante la Asamblea General que respaldaba nuestras pretensiones. No sólo recomendaba a los Estados miembros la adopción de un “instrumento internacional” sino que desde el carácter eminentemente práctico del buen jurista y como paso intermedio, aconsejaba a los Estados que revisen su legislación nacional para adecuarla a un “marco de principios” que por supuesto el informe recogía: La obligación del estado de llevar a cabo una investigación oficial; la recomendación para poner en marcha sistemas de participación efectiva de las víctimas en el procedimiento penal; el derecho de información de las víctimas; el derecho a la intimidad y el derecho a formar organizaciones representativas.

También el informe presentado en noviembre de 2011 por esta Oficina para la Droga y el Delito invitaba a presagiar cambios. En él se reconoce la especialidad del delito de terrorismo del que se deriva la necesidad de tratamiento específico para las víctimas del terrorismo durante el proceso penal.

Estos apuntes aún no se han plasmado en acciones prácticas.

Pensamos que si existiera la voluntad por parte de los Estados estaríamos en disposición de avanzar. Reconocemos el interés reciente de los Estados y organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Unión Europea por el papel que las víctimas pueden jugar en la deslegitimación del terrorismo y de los fenómenos de radicalización violenta. Está claro, 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 es inmensa. Y me pregunto: ¿Si las víctimas del terrorismo en su generosidad deciden desempeñar un papel relevante en la deslegitimación del terrorismo en los lugares más complejos del planeta, en aras del bien común, poniendo en riesgo su seguridad y la de sus familias, no deberían estar protegidas de antemano por un catálogo de derechos que termine con su invisibilidad proporcionando la reparación integral y el apoyo que se les debe y que contribuya a su reconocimiento social e institucional?

Así proponemos argumentos para intentar convencer a aquellos que en el ámbito de Naciones Unidas justifican la dificultad de abordar los derechos de las víctimas del terrorismo en un instrumento jurídico, esencialmente:

- 1) la supuesta ausencia de definición de terrorismo,
- 2) La imposibilidad de hacer un enfoque centrado en derechos humanos, porque sólo el Estado y por tanto no las organizaciones terroristas, violan los derechos humanos

1. 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 que no existe una definición del delito de terrorismo comúnmente aceptada. En nuestra opinión del análisis de todos los convenios que existen en materia de terrorismo y siguiendo al profesor Antonio Cassese entre los Estados miembros de Naciones Unidas sí se pueden extraer elementos sobre los que existe acuerdo generalizado

En primer lugar se trata de actos criminales que constituyen delitos en las legislaciones nacionales; en segundo lugar, 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 en tercer lugar, ha de existir una motivación política o ideológica; esto es, no basada en la consecución de objetivos privados.

Sin embargo la discusión sobre lo que es y no es terrorismo enciende debates sin fin e impide avances sustanciales en las negociaciones del Convenio Global sobre terrorismo.

Seamos claros, lo que hace imposible avanzar es la lógica perversa y maliciosa contenida en el artículo 2 de la Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el terrorismo internacional de 1998. Cito: “La 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”. Calificamos a esta lógica de perversa y maliciosa porque en tiempo de guerra los actos de terrorismo también están prohibidos.

2. ¿Pueden las organizaciones terroristas violar los derechos humanos?

Otro de los eternos debates que se reproduce sin fin en el ámbito de la ONU es el de si las organizaciones terroristas violan los derechos humanos. Porque para un sector de la doctrina muy asentada sólo el Estado puede violar los derechos humanos. Esto no es una mera disquisición doctrinal, sino que tiene una importantísima consecuencia práctica, porque no permite que la situación de las víctimas del terrorismo sea atendida por los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas en Ginebra.

Los que defienden dogmáticamente este principio como inmutable 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 llegan incluso a utilizar argumentos políticos, pretendiendo que tras las denuncias de violación de los derechos humanos por parte de organizaciones terroristas, se encuentran Estados prestos a distraer la atención internacional de sus políticas antiterroristas poco escrupulosas en el respeto a los derechos humanos.

Lo cierto es que el terrorismo viola gravemente los derechos humanos. Supone un crimen contra la humanidad. El Derecho de los derechos humanos busca proteger los derechos y libertades fundamentales del ser humano inherentes a su dignidad, todo ser humano es titular de derechos inalienables que deben ser respetados por todos.

De hecho, el reconocimiento por parte de los Estados de que los actos terroristas pueden resultar en graves violaciones de los derechos humanos estaba ya calando en el ámbito internacional desde hace veinte años cuando en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de 1993 se estableció 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 se incluyó en todas las resoluciones de la Asamblea General y la entonces llamada Comisión de Derechos Humanos.

Curiosamente la tendencia se interrumpe en 2003 cuando tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 el único interés de la mayor parte de los Estados en materia de

terrorismo y derechos humanos inspirados por las principales ONGs internacionales será denunciar a los Estados vulneradores de los derechos humanos en la aplicación de políticas antiterroristas.

Esta teoría no nos puede obligar a renunciar a buscar instrumentos para denunciar las complejas estrategias de violación de los derechos humanos cometidas por organizaciones terroristas. La lógica nos dice que la práctica internacional debería avanzar por este camino. Igual 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 Diplomática que lo estableció deploró en su acta final que el terrorismo no se hubiera incluido entre los delitos competencia del Tribunal una vez más por la falta de acuerdo sobre una definición generalmente aceptable de terrorismo.

La Ley española 29/2011 de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo sí reconoce a las víctimas del terrorismo como víctimas de violaciones de derechos humanos y es un excelente ejemplo legal de protección y reconocimiento. También el Relator Emmerson se manifiesta en este sentido en su informe

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

Entendemos que el catálogo en cuestión debería al menos comprender los siguientes derechos:

La asistencia no sólo de urgencia, sino también a más largo plazo; el derecho a que se investigue el acto terrorista; a la persecución de sus autores; el acceso efectivo a la justicia; el derecho a indemnización y reparación; el derecho a la protección de la vida privada y familiar de las víctimas de actos terroristas; el derecho a la protección de la dignidad y de la seguridad de las víctimas de actos terroristas; el derecho a la información; el derecho a la formación de las personas que asisten a las víctimas de actos terroristas; a los que añadimos el derecho a la verdad; y el derecho a la memoria.

Existen instrumentos internacionales en qué basarnos: la Declaración de la ONU 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.

Conclusión

Los terroristas atacan a los ciudadanos del mundo diaria y masivamente a fin de lograr sus objetivo político, de manera incompatible con la libertad, la convivencia en paz, el pluralismo y la democracia, convirtiéndoles en víctimas del terrorismo.

Aplacemos las discusiones teóricas y avancemos en el urgente reconocimiento de sus derechos y necesidad de protección en un instrumento internacional. Como paso intermedio animamos a los Estados miembros a poner en práctica la recomendación del Relator Emmerson: revisen su legislación nacional para adecuarla al “marco de principios” que el relator plantea.

Planteamos en este foro la necesidad de colaboración con el objetivo de elaborar un informe que recoja la situación de las víctimas del terrorismo en cada Estado miembro según el marco de principios propuesto en el informe.

También pensamos que España cuya historia reciente ha hecho comprender el fenómeno en toda su extensión podía asumir el impulso de esta empresa y liderar esta inmensa y necesaria tarea. La ley de “reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo” de 22 de septiembre de 2011 y que el informe del relator Emmerson cita, podría servir como modelo.

Les ofrecemos nuestra colaboración para avanzar sin pausa en este empeño.