

EL ESTATUTO INTERNACIONAL DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Carlos Fernández de Casadevante Romani (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid)¹

1. *Un vacío que debe ser cubierto*

Aunque el terrorismo es un crimen internacional que viola gravemente los derechos humanos² las Organizaciones Internacionales todavía no han prestado atención a las víctimas del terrorismo y a sus derechos. Por el contrario, se han limitado a realizar meras declaraciones de cortesía carentes de obligaciones jurídicas. En el caso de la ONU, por ejemplo, manifestando la solidaridad de la Asamblea General o solicitando al Secretario General que recabe la opinión de los Estados miembros en orden al posible establecimiento de un fondo voluntario de la ONU para las víctimas del terrorismo.

Tampoco la Unión Europea (en adelante UE), en cuyo territorio han tenido lugar muchas y muy graves situaciones de terrorismo, ha adoptado todavía ninguna norma relativa a los derechos de las víctimas del terrorismo.

La única excepción en este desierto la constituye el Consejo de Europa y sus *Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas* adoptadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2005. Tanto la UE como otras Organizaciones Internacionales tienen en estas Líneas directrices el camino a seguir. Esto es, la construcción de un estatuto jurídico internacional de las víctimas del terrorismo basado en un catálogo de derechos inherentes a la condición de víctima del terrorismo.

La ausencia de este catálogo de derechos respecto de las víctimas del terrorismo sorprende todavía más si se tiene en cuenta que respecto de otras categorías de víctimas sí existen normas internacionales. Es el caso de las siguientes:

- las *víctimas del delito* y las *víctimas del abuso de poder*, objeto ambas de la Resolución 40/34 de la Asamblea General, adoptada el 29 de noviembre de 1985, que contiene la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*³.

- las *víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos* y de las *víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario*, objeto todas ellas de la Resolución 60/147 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2005, por la que se adoptan los "*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*", contenidos en la Resolución 2005/35, de 19 de abril de 2005, de la Comisión de Derechos Humanos⁴.

¹ carlos.fernandezdecasadevante@urjc.es Sus publicaciones más recientes sobre este tema son: *El Derecho Internacional de las víctimas*, ed. Porrúa, México, 2011; *Código de normas internacionales relativas a las víctimas*, ed. Tecnos, Madrid, 2011 (con V. Mayordomo Rodrigo) e *International Law of Victims*, Springer Verlag, Heidelberg, Dordrecht, London, New York (será publicado en mayo de 2012).

² Así lo califica la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en el párrafo 4 de su Informe *Los derechos humanos como marco de unión* (E/CN.4/2002/18), de 27 de febrero de 2002, pp. 3 y 4.

³ Que incluye el derecho de acceso a la justicia y trato justo, vinculado a la reparación de las víctimas y a la necesaria adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas; y los derechos de resarcimiento, indemnización y asistencia (ONU, <http://www.onu.org>).

⁴ Principios y directrices que "no entrañan nuevas obligaciones jurídicas internacionales o nacionales, sino que indican mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las

- las *víctimas de desapariciones forzadas* que son el objeto tanto de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992, como de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, de 20 de diciembre de 2006⁵ y, en el ámbito regional americano, de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, de 9 de julio de 1994⁶.

2. Las víctimas del terrorismo, símbolo de la democracia

A diferencia de otras categorías de víctimas, las víctimas del terrorismo se convierten en tales al ser utilizadas por grupos o asociaciones terroristas para combatir la democracia y atacar la estructura del Estado con el objetivo de imponer por la fuerza un proyecto político totalitario. Aterrorizar a la población es el medio para conseguirlo.

Es esta utilización y ese objetivo lo que hace que las víctimas del terrorismo posean una especificidad propia, diferente de las demás categorías de víctimas.

Es cierto que las víctimas del terrorismo lo son también del delito, pero el terrorismo no es un crimen como los demás (por ejemplo, el asesinato⁹ ni las víctimas del terrorismo son simples víctimas del delito. No. El terrorismo es una violación grave de los derechos humanos, un crimen internacional. Es por eso por lo que son calificadas como *macrovíctimas*⁷.

En consecuencia, reconocer a las víctimas del terrorismo es, sobre todo, reconocer los valores fundamentales de la democracia y del Estado de Derecho; valores que sólo son posibles en sociedades democráticas y que necesitan ser protegidos.

obligaciones jurídicas existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que son complementarios, aunque diferentes en su contenido” (párrafo séptimo del Preámbulo). Esta resolución fue adoptada en el seno de la Comisión de Derechos Humanos por 40 votos a favor, ninguno en contra y 13 abstenciones.

⁵ En vigor: 23 de diciembre de 2010.

Tanto la Declaración de 1992 como la Convención de 2006 comprenden los siguientes derechos: el derecho a la justicia (lo que incluye el derecho a un recurso judicial rápido y eficaz), el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin; el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas; el derecho a la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas; y, por último, el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y eficaz.

⁶ En vigor: el 28 de marzo de 1996 (vid. el texto en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-60.html>). También en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., y MAYORDOMO RODRIGO, V., *Código de normas internacionales relativas a las víctimas*, op. cit., pp. 127-146.

⁷ Como pone de manifiesto A. BERISTAIN, todas las víctimas del terrorismo poseen una gravedad trágica mayor que delitos similares del mismo género (un asesinato terrorista es más grave que un asesinato). Por este motivo las víctimas del terrorismo reciben el nombre de *macrovíctimas* (vid. BERISTAIN, A., *Protagonismo de las Víctimas de hoy de mañana (Evolución en el campo jurídico penal, prisional y ético)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 35). De este autor vid. también *Victimología. Nueve palabras clave*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, y *Transformación del Derecho Penal y la Criminología hacia la Victimología*, ARA Editores, Perú, 2008.

3. La Propuesta de Directiva de la Unión Europea por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos: una respuesta insuficiente para las víctimas del terrorismo

Desde la perspectiva de las víctimas del terrorismo la *Propuesta de Directiva de la Unión Europea por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*⁸, actualmente en discusión en el seno de la UE es insuficiente. De un lado, porque no está dirigida a ellas sino a las víctimas de delitos, en general. Como consecuencia de ello, no otorga visibilidad a las víctimas del terrorismo. De otro, esta Propuesta de Directiva no sólo está limitada a las víctimas de delitos sino que, incluso respecto de éstas, no pretende establecer un catálogo de derechos del que serían titulares sino solamente establecer “normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos”; normas mínimas comunes que los Estados pueden mejorar.

En *tercer lugar*, las víctimas del terrorismo no son una simple categoría de víctimas “vulnerables”. A este respecto, la Propuesta de Directiva se queda corta. Así, a pesar de que en el párrafo 18 del su Preámbulo se afirma que “las víctimas del terrorismo requieren especial atención en cualquier evaluación –en orden a la determinación de su vulnerabilidad- dada la naturaleza diversa de tales actos, que van del terrorismo indiscriminado a las acciones dirigidas contra individuos”⁹, sin embargo después, en el art. 18 –titulado, “Identificación de víctimas vulnerables”- las víctimas del terrorismo brillan por su ausencia y no son identificadas como una categoría vulnerable¹⁰.

En cualquier caso, incluso aunque las víctimas del terrorismo fueran incluidas en la categoría de víctimas vulnerables, limitar su tratamiento a incluirlas en la categoría de víctimas vulnerables resulta a todas luces insuficiente e insatisfactorio porque, como acabo de señalar, las víctimas del terrorismo no constituyen una simple categoría de víctimas vulnerables o de víctimas del delito sino de un crimen cometido para aterrorizar a la sociedad como medio de atacar al Estado y destruir la democracia para imponer un proyecto político totalitario.

En *cuarto lugar*, la Propuesta de Directiva no recoge derechos que son reclamados por las víctimas del terrorismo. Tal es el caso, por ejemplo –dentro del derecho de información- de la información a las víctimas de todo cambio que se produzca en la ejecución de la sentencia: privilegios, beneficios penitenciarios, cambios de grado, etc. A este respecto, el art. 4 de la propuesta de Directiva –titulado “*Derecho a*

⁸ Comisión Europea, Bruselas, 18.5.2011, SEC(2011) 580 final.

⁹ Comisión Europea, Bruselas, 18.5.2011, SEC(2011) 580 final, p. 17.

¹⁰ El art. 18 dice: “ 1. A efectos de la presente Directiva, se consideran vulnerables por sus características personales las siguientes categorías de víctimas: a) los menores; b) las personas con discapacidad. 2. A efectos de la presente Directiva, se consideran vulnerables por la naturaleza o el tipo de delito de que han sido objeto las siguientes categorías de víctimas: a) las víctimas de violencia sexual; b) las víctimas de trata de ser humanos. 3. Los Estados miembros garantizarán que todas las demás víctimas reciban una evaluación puntual e individual, con arreglo a los procedimientos nacionales, para determinar si son vulnerables a victimización secundaria o repetida o a intimidación, como consecuencia de sus características personales o de las circunstancias, el tipo o naturaleza del delito. 4. Los Estados miembros garantizarán que todas las víctimas vulnerables señaladas en los apartados 1, 2 y 3, reciban una evaluación puntual e individual, con arreglo a los procedimientos nacionales, para determinar de qué medidas especiales contempladas en los artículos 21 y 22 deben disfrutar. Dicha evaluación tendrá en cuenta la voluntad de la víctima vulnerable, incluso cuando no desee acogerse a medidas especiales. 5. La magnitud de la evaluación podrá adaptarse en función de la gravedad del delito y del grado de perjuicio aparente sufrido por la víctima.”

recibir información sobre su caso”- sólo contempla la notificación a la víctima, cuando ésta haya manifestado el deseo, de la siguiente información:

- de toda decisión, incluidas las razones por las que se adopte, de poner término al proceso penal iniciado a raíz de la denuncia de una infracción penal interpuesta por la víctima;
- de la decisión de no proceder al procesamiento o de poner término a una investigación o una acción judicial, o una resolución definitiva en un juicio, incluida toda sentencia;
- información que permita a la víctima conocer en qué situación se encuentra el proceso penal iniciado a raíz de la denuncia de una infracción penal por ella interpuesta, a menos que, en casos excepcionales, el correcto desarrollo de la causa pueda verse afectado;
- la hora y el lugar del juicio;
- cuándo queda en libertad la persona inculpada o condenada por las infracciones que les afecten.

Estas lagunas y otras más se explican precisamente por el carácter general que posee esta Propuesta de Directiva¹¹; un carácter general que es *incompatible* con el tratamiento especial en una norma internacional específica que –como otras categorías de víctimas- en mi opinión también requieren las víctimas del terrorismo.

La propia Propuesta de Directiva es consciente de ello y así lo afirma expresamente en los párrafos finales de su Exposición de Motivos. De un lado, cuando afirma –sin concretarlo- que “las víctimas del terrorismo se beneficiarán de mejores mecanismos para identificar sus necesidades, mantenerlas informados de los procedimientos y recibir la protección adecuada durante los mismos”. De otro cuando afirma que, “de cara al futuro, también se ha previsto tomar medidas en relación con determinadas categorías de víctimas, como las del terrorismo y el crimen organizado. Entre otras cosas, se van a analizar las carencias existentes en la protección de las víctimas del terrorismo con el fin de mejorar su situación en Europa”.¹²

Por último, si comparamos los derechos incluidos en esta Propuesta de Directiva con los contemplados en las *Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas* adoptadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2005 podremos comprobar que en aquella no figuran ni el derecho de asistencia de urgencia ni el derecho de asistencia a más largo plazo. La Propuesta de Directiva, en su artículo 7, únicamente tiene recoge el “derecho de acceso a los servicios de apoyo a las víctimas”. Lo mismo sucede con los derechos de investigación y persecución, tampoco contemplados por la Propuesta de Directiva.

Al mismo tiempo, tanto la Propuesta de Directiva como las *Líneas directrices* del Consejo de Europa tienen en común la ausencia de referencias a dos derechos estrechamente vinculados a las víctimas del terrorismo: el derecho a la verdad y el derecho a la memoria.

¹¹ Digo general porque sólo contempla a las víctimas de delitos. Esto es, de *todo* delito.

¹² Comisión Europea, Bruselas, 18.5.2011, SEC(2011) 275 final, p. 4.

4. *El catálogo de derechos de las víctimas del terrorismo*

Es importante destacar que muchos de estos derechos son derechos actualmente en vigor en el sector del Derecho Internacional relativo a los derechos humanos. Otros, son derechos especialmente vinculados a las víctimas. El catálogo en cuestión comprende los siguientes derechos:

- el derecho de asistencia de urgencia y de asistencia a más largo plazo;
- el derecho a la investigación del acto terrorista y a la persecución de sus autores;
- el derecho de acceso efectivo al derecho y a la justicia;
- el derecho a la administración de 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 de las víctimas de actos terroristas;
- el derecho a la formación específica de las personas encargadas de la asistencia a las víctimas de actos terroristas;
- el derecho a la verdad; y
- el derecho a la memoria.

Como es habitual en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, este catálogo se cerraría con una cláusula permitiendo a los Estados interesados la adopción de medidas de mayor protección en beneficio de las víctimas del terrorismo.