



FACULTAD DE DERECHO

# LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Autor: Elena Blanco-Ons Navares

5ºE3 A

Derecho Internacional Público

Tutor: Cristina Gortázar Rotaache

Madrid  
Abril de 2017

## LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

### Resumen

El terrorismo es un problema de primer orden en el contexto global que requiere una respuesta coordinada de la Comunidad Internacional para ser erradicado. Al tiempo, no cabe concebir esta lucha sin considerar el papel central que juegan las víctimas del terrorismo como titulares de los derechos fundamentales que son violados, toda vez que son el medio de que se sirven los victimarios para promover sus fines, esencialmente políticos. El presente trabajo tiene por objeto el estudio de las medidas e instrumentos con los que cuenta el Derecho internacional para la protección de las víctimas del terrorismo y, en particular, la eficacia del sistema. El análisis de la literatura que se ha preocupado de forma expresa por la cuestión y del abundante número de resoluciones y convenios internacionales en materia de lucha antiterrorista, nos permite concluir que la protección de las víctimas es insuficiente e ineficaz. Aunque en el estudio se evidencian también las dificultades con las que se encuentra el desarrollo normativo de la cuestión sí existen cauces a través de los que se puede (y debe) conferir a las víctimas del terrorismo la protección internacional que merecen.

Palabras clave: terrorismo; víctimas; protección; derechos fundamentales; Derecho internacional público; estatuto jurídico de las víctimas; lucha antiterrorista; cooperación internacional.

### *Abstract*

*Terrorism is one of the main problems in the global context and requires a coordinated response by the International Community in order to be eradicated. Furthermore, it is impossible to consider this fight without paying attention to the central role that the victims of terrorism play as holders of the human rights that are violated, mainly because terrorists use them as means to achieve their political goals. The current paper aims to study the means and instruments within Public International Law to provide protection to the victims and, specially, its efficacy. The analysis of the literature, the international treaties and resolutions regarding the fight against terrorism leads to conclude that the protection conferred to the victims not only is insufficient but ineffective as well. Although this study shows the existence of important obstacles, there*

*are feasible channels through which the guardianship that victims deserve may (and should) be guaranteed.*

*Keywords: terrorism; victims; protection; human rights; public international Law; victim's statute; fight against terrorism; international cooperation.*

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO .....	4
2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	5
3. METODOLOGÍA .....	5
4. ESTRUCTURA .....	5
<b>II. DESARROLLO:</b> .....	<b>7</b>
<b>1. APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN</b> .....	<b>7</b>
1.1. ¿QUÉ ES EL TERRORISMO? .....	7
1.2. LA CONDENA, LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y SUS LÍMITES.....	12
1.3. ¿QUIÉNES SON LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO? .....	15
1.4. LA NECESIDAD DE PROTEGER DE FORMA EXPRESA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO .....	19
<b>2. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA REPRESIÓN, EL ENJUICIAMIENTO Y LA SANCIÓN DE LOS ACTOS TERRORISTAS.</b> .....	<b>21</b>
2.1.1. LA INCLUSIÓN DE LOS ACTOS DE TERROR EN LOS CRÍMENES TIPIFICADOS EN EL ESTATUTO DE ROMA. ....	21
2.1.2. LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN PREVISTAS EN LOS CONVENIOS SECTORIALES PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO .....	31
2.1.3. LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL .....	35
<b>2.2. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS <i>IN STRICTO SENSU</i></b> .....	<b>40</b>
2.2.1. ESTATUTO JURÍDICO DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO .....	40
2.2.2. OTROS MECANISMOS DE REPARACIÓN E INICIATIVAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO .....	53
<b>2.3. EL MODELO DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA</b> .....	<b>57</b>
<b>III. CONCLUSIONES</b> .....	<b>61</b>
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>65</b>

# **I. INTRODUCCIÓN**

## **1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO**

Beirut, Londres, Orlando, Amán, Bruselas, Ankara, Oslo, Berlín, París, Nueva York, Saná, Boston, Bagdad, Madrid, Bombay, Estocolmo, Moscú, comparten al menos un elemento en común: sus ciudadanos han sido víctimas de flagrantes violaciones de sus derechos humanos más esenciales. Por desgracia para el avance de la humanidad, el mundo entero está siendo testigo de constantes atentados contra sus gentes, sus libertades, contra los principios y valores de las sociedades democráticas, de cómo se expanden el terror, la inseguridad y el caos, del auge de los proteccionismos, del cierre de fronteras, del sufrimiento y dolor de tantas familias que se ven violentamente despojadas de sus seres queridos por la voluntad de aquellos que se sirven del terror para promover la difusión de sus idearios y la consecución de fines políticos.

El terrorismo descansa sobre la negación de la humanidad de las víctimas, a quienes los terroristas cosifican y utilizan como instrumentos para perpetrar sus ataques. Pese a su papel central al hablar de terrorismo, es bien sabido que las víctimas –y antes el individuo- han sido las grandes olvidadas del Derecho internacional público, que se forja en defensa de los intereses de los Estados. Con todo, paulatinamente la Comunidad Internacional ha ido tomando conciencia del rol del individuo y ha admitido que una de las formas más claras y contundentes de lograr difundir el mensaje de que el terrorismo es inaceptable consiste en centrar la atención en las víctimas. En este sentido, no solo la Comunidad Internacional en su conjunto, sino también los Estados han demostrado ser conscientes de la necesidad de conferir una protección eficaz a las víctimas del terrorismo. Verbigracia, García-Margallo declaró durante la presidencia de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2015) la importancia de que las víctimas del terrorismo aporten “un relato alternativo al que tratan de imponer algunos grupos extremistas, y su voz debe servir para combatir la propaganda de radicalización”.

Ante este escenario, las Naciones Unidas, y otras organizaciones de ámbito regional, han declarado en numerosas ocasiones la necesidad de proporcionar una respuesta global a un problema ciertamente global. Sin embargo, pese a la proliferación de medidas en pro de la lucha contra el terrorismo, la cuestión relativa a los mecanismos que existen en Derecho internacional para proteger a las víctimas ha sido escasamente

estudiada. Entre las razones, conviene destacar ya los grandes obstáculos de base con los que se topa la materia pues, a día de hoy, no existe una definición generalmente aceptada de terrorismo en Derecho internacional. Así las cosas, ¿cómo se van a poner de acuerdo los Estados para enjuiciar y sancionar a los responsables y ofrecer protección a las víctimas? ¿Qué ataques merecen la calificación de terroristas? ¿Quiénes son sus víctimas?

En definitiva, habida cuenta del contexto actual y la declarada urgencia de que se adopten medidas enérgicas para promover la solidaridad con las víctimas del terrorismo y el respeto de su dignidad en el ámbito internacional, este trabajo tiene por objeto estudiar cuál es la posición de las víctimas del terrorismo en el Derecho internacional público, así como las medidas vigentes para conferirles protección.

## **2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

A la vista del contexto que hemos presentado, la pregunta de investigación a la que pretende dar respuesta este estudio es si es posible concluir que el Derecho internacional público protege eficazmente a las víctimas del terrorismo internacional.

## **3. METODOLOGÍA**

Para la elaboración de este trabajo se ha estudiado en profundidad la extensa literatura en materia de lucha contra el terrorismo elaborada por Pérez González, catedrático emérito de Derecho internacional público y relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, así como los trabajos de Vacas Fernández y Fernández de Casadevante Romani, que han prestado especial interés por cuestiones relativas a las víctimas de crímenes internacionales. Asimismo, para profundizar en algunas cuestiones se ha recurrido a las obras de otros autores entre los que destacan Martínez Alcañiz, Gasser, López-Jacoiste o Pignatelli i Meca. Por último, no podemos dejar de mencionar la relevancia que han tenido numerosos artículos publicados en la *Revista Internacional de la Cruz Roja* o en el *Anuario Español de Derecho Internacional*, ni tampoco el peso de las numerosas resoluciones e informes de algunas organizaciones internacionales sobre la materia (ONU, Consejo de Europa y Unión Europea, principalmente), que se pueden consultar en la bibliografía.

## **4. ESTRUCTURA**

El estudio ha sido dividido en dos bloques y aunque el segundo contiene el núcleo de la cuestión sin el primero sería imposible una comprensión completa. En el

primer epígrafe se desarrollan cuestiones extensamente tratadas por la doctrina, concretamente, el concepto de terrorismo, la lucha antiterrorista y los límites que impone el Derecho internacional, quiénes son las víctimas del terrorismo y las razones que fundamentan la necesidad de protegerlas expresamente.

El segundo bloque, que incluye cuestiones estudiadas de forma más superficial, responde a la cuestión de cómo se protege (o cómo se puede proteger) a las víctimas del terrorismo desde el Derecho internacional. Se desarrollan aquí dos cuestiones principales: la represión, el enjuiciamiento y la sanción de los terroristas como punto de partida para la protección de las víctimas: la posibilidad de que el delito de terrorismo sea juzgado por la Corte Penal Internacional y el papel que juegan los ordenamientos internos de los Estados, de una parte. Y, de otra, cuál es el estatuto de las víctimas del terrorismo, qué derechos se incluyen y cuál es su alcance, principalmente.

## II. DESARROLLO:

### 1. APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN

#### 1.1. ¿QUÉ ES EL TERRORISMO?

La rotunda afirmación de que el terrorismo es el equivalente en tiempos de paz a los crímenes de guerra<sup>1</sup> puede suscitar cierto debate doctrinal. Sin embargo, no cabe duda de que el terrorismo es un problema global que, como tal, requiere un esfuerzo de cooperación y coordinación (principalmente policial y judicial) de los Estados y las instituciones internacionales para proporcionar una respuesta global: política, diplomática, económica y social<sup>2</sup>. Resulta por ello un tanto paradójico que no exista un concepto jurídico de terrorismo comúnmente aceptado y recogido en un instrumento normativo de Derecho internacional. Es cierto, sin embargo, que no han sido pocos los intentos de definir normativamente el término, lo que hace que sea posible extraer al menos una serie de elementos comunes a todo acto terrorista, sobre los que sí existe este consenso.

Las causas de este prolongado debate en el marco jurídico internacional tienen naturaleza eminentemente política y se refieren, principalmente, a la inclusión o no de los *actores no estatales* y de los *actos estatales*<sup>3</sup>. La expresión más clara de esta polémica quedó reflejada en dos textos contrapuestos sobre el artículo 18 del proyecto de Convenio Global sobre terrorismo, que fueron presentados al Comité Especial donde se desenvuelven las negociaciones conducentes a la futura adopción del convenio. Según el artículo segundo del proyecto de convenio, son elementos del delito de terrorismo los siguientes: (1) la ilicitud y la intencionalidad, (2) la irrelevancia del medio, (3) la causación de muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas, o daños graves o que puedan producir un gran perjuicio económico a bienes públicos o privados (incluido aquí el medio ambiente) y que (4) el propósito del acto sea intimidar a la población u obligar a una organización o gobierno a hacer o dejar de hacer

---

<sup>1</sup> David, E., “Le terrorisme en Droit international (définition, incrimination, répression)”, *Réflexions sur la définition et la repression du terrorisme*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1974, pp.103 y ss.

<sup>2</sup> “Agenda de Madrid” adoptada por la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad celebrada en Madrid del 8 al 11 de marzo de 2005.

<sup>3</sup> Abad Castelos, M., “Una historia interminable: a vueltas con la definición de terrorismo, a través del enfoque del Derecho Internacional” en Conde Pérez, E. (coord.) y Pérez González (dir.), *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant, Valencia, 2012, p. 31.



algo<sup>4</sup>. Así, el referido artículo 18 haría referencia a la exclusión de determinados actos como terroristas, y los textos mencionados *ut supra* presentados a discusión reflejan, de una parte, la cuestión de la distinción entre terrorismo y lucha de los pueblos, sobre todo en su vertiente de lucha contra la ocupación extranjera; y, de otra, la cuestión del llamado “terrorismo de Estado”, de forma tal que determinados actos de terror perpetrados por las fuerzas militares de un Estado serían susceptibles de ser atribuidos al propio Estado, calificándolo de terrorista<sup>5</sup>. De este modo quedó reflejada la voluntad de los Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI, a la que se adhirieron algunos Estados como Cuba y la República Democrática de Corea) de proteger en situaciones de conflicto armado a los pueblos que luchan en defensa de su derecho a la libre determinación o contra la ocupación extranjera, para que queden al amparo del Derecho Internacional Humanitario. Y, en oposición, la voluntad de los Estados occidentales de excluir solamente las actividades realizadas por las fuerzas armadas durante un conflicto armado, así como las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en cumplimiento de sus funciones oficiales durante un conflicto armado en la medida en que se *rijan* por otras normas de Derecho Internacional (mientras que para la OCDI sería más conveniente la utilización del término *ajusten*, mucho más estricto)<sup>67</sup>.

En tanto el debate continúa en efervescencia conviene analizar, siquiera sucintamente, las normas que ciertamente existen en Derecho internacional y que se refieren a actos terroristas, para tratar de establecer un marco conceptual. Es importante recordar en este punto que la comunidad internacional sí cuenta con una serie de convenios sectoriales, con vocación de universalidad, que “reprimen actos que

---

<sup>4</sup> Informe del Comité Especial correspondiente al noveno periodo de sesiones (28 de marzo a 1 de abril de 2005), Naciones Unidas, Asamblea General, Documentos Especiales, Sexagésimo periodo de sesiones, Suplemento n°37, doc. A/60/37, 2005, Anexo II, B, 10.

<sup>5</sup> Pérez González, M., “La definición jurídico-internacional del terrorismo como cuestión previa en la lucha antiterrorista: ¿misión imposible?”, en Hinojo Rojas, M. (coord.), *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón, Derecho Internacional y Derecho de la UE*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, p. 597.

<sup>6</sup> Los textos pueden consultarse en el informe del Comité Especial sobre su sexto periodo de sesiones (28 de enero a 1 de febrero de 2002), Naciones Unidas, Asamblea General, Documentos Oficiales, Quincuagésimo séptimo periodo de sesiones, Suplemento n°37 (A/57/37), 2002; Anexo IV.

<sup>7</sup> En este sentido, en opinión de los Estados Unidos y de sus socios europeos, la propuesta de la OCDI estaría orientada a coonestar los actos cometidos por Hamás, Hezbolá o la Yihad islámica (organizaciones a menudo señaladas como terroristas), escapando de la definición de terrorismo. Ver Pfanner, T. “Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law”, *International Legal Dimension of Terrorism*, Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, p. 280-281.

constituyen, por decirlo así, facetas de un concepto global de terrorismo”<sup>8</sup>. Nos referimos a una serie de instrumentos jurídicos internacionales aprobados bajo los auspicios Naciones Unidas y el Organismo Internacional de la Energía Atómica en las siguientes materias<sup>9</sup>: aviación civil, protección de personal internacional, sobre el material nuclear, la navegación marítima, sobre los materiales explosivos, los atentados terroristas con explosivos y sobre el terrorismo nuclear. Todos ellos tipifican al menos alguna conducta terrorista y sirven por ello de punto de partida para determinar qué actos son merecedores de reprobación y condena en la lucha contra esta lacra. Esta aproximación inductiva contrasta con la metodología deductiva empleada en la elaboración del proyecto de Convenio Global, y de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad<sup>10</sup>.

En su resolución 1566 (2004) el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque sin que ello fuera su propósito inicial, igual que ya le había ocurrido a la Asamblea General en su resolución 49/60<sup>11</sup>, incluye ciertos elementos definatorios de los actos terroristas que merecen el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados para su represión: (1) objeto: actos criminales definidos en los convenios, convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo (2) intencionalidad: causar muerte o

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 589.

<sup>9</sup> **Aviación civil** (Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 1963 –modificado en 2014-; Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 1970; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1971; Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1988; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010; Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 2010), **sobre la protección de personal internacional** (Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, 1973), **sobre la toma de rehenes** (Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, 1979), **sobre el material nuclear** (Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 1980 –enmendado en 2005-), **sobre la navegación marítima** (Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988 –enmendado por un Protocolo de 2005-; Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 1988 –enmendado también por Protocolo de 2005-), **sobre los materiales explosivos** (Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991), **sobre los atentados terroristas con explosivos** (Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 1997), **sobre la financiación del terrorismo** (Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999), **sobre el terrorismo nuclear** (Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2005). Ver web Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>, consultada el 1 de febrero de 2017.

<sup>10</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1566, aprobada en su 5053ª sesión, celebrada el 8 de octubre de 2004, Doc. S/RES/1566.

<sup>11</sup> Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional, aprobada en el cuadragésimo noveno periodo de sesiones, del 17 de febrero de 1995, Doc. A/RES/49/60.

lesiones corporales graves o tomar rehenes, (3) finalidad: provocar un estado de terror, intimidar, o coaccionar y (4) sujeto pasivo: la población en general, un grupo, una determinada persona, un gobierno o una organización internacional.

Por otro lado, no podemos obviar la especial preocupación de una de las grandes ramas del Derecho internacional, el Derecho internacional humanitario, por los actos de terror cometidos durante el curso de un conflicto armado. Sin embargo, los Convenios de Ginebra tampoco proporcionan una definición del terrorismo aunque condenan reiteradamente los actos terroristas cometidos en tales situaciones<sup>12</sup>.

Tampoco podemos dejar de reflejar algunas consideraciones doctrinales antes de concluir esta breve aproximación a la cuestión. En este sentido nos parece acertada la aproximación de GASSER, que plantea los siguientes elementos característicos de todo acto terrorista: (1) la violencia indiscriminada -o amenaza de violencia- contra las personas y sus bienes, (2) su comisión como medio para alcanzar un objetivo político -que supuestamente no podría lograrse por los medios legales ordinarios-, (3) su concepción por grupos organizados como parte de un plan o estrategia, (4) por tener como objetivo a personas que no necesariamente tienen influencia directa en los resultados pretendidos con dichos actos, (5) porque se perpetran con el propósito de aterrorizar a la población para crear unas condiciones que, en opinión de los terroristas, favorecen su causa y (6) porque su fin último es humillar a los seres humanos<sup>13</sup>.

A pesar de todo lo explicado y dejando numerosos problemas que supone la indefinición aparte – tales como la seguridad jurídica o la dificultad para definir otros términos indisociables-, a la vista de los convenios sectoriales, otros tratados internacionales de alcance regional, y no pocas resoluciones e iniciativas adoptadas en el seno de Naciones Unidas<sup>14</sup>, conviene apuntar que la comunidad internacional cuenta con un marco jurídico para la lucha contra el terrorismo que distribuye competencias y determina las reglas y obligaciones de los Estados, sin que, como hemos visto, exista todavía una definición jurídica comprensiva y generalmente aceptada del término de

---

<sup>12</sup> “La definición jurídico-internacional del terrorismo como cuestión previa en la lucha antiterrorista: ¿misión imposible?” en *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón, Derecho Internacional y Derecho de la UE*, cit., p. 594.

<sup>13</sup> Gasser, H-P., “Acts of terror, terrorism and International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, Septiembre 2002, Vol. 84, N° 847, pp. 547-570.

<sup>14</sup> Véanse al respecto los Convenios europeos para la represión (1977) y para la prevención (2005) del terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1373 (2001), 1566 (2004) y 1624 (2005), *inter alii*.

terrorismo<sup>15</sup>. Si bien, no por ello compartimos la opinión de MOTA, que entiende que la ausencia de un concepto de terrorismo es una mera apariencia<sup>16</sup>. Consideramos, por el contrario, que se trata de un problema real para la Comunidad Internacional en la medida en que puede dar lugar a la tipificación de tantos delitos terroristas como estados, generando una incuestionable inseguridad jurídica y erigiendo un obstáculo para la cooperación internacional y para la lucha eficaz contra el terrorismo. En definitiva, a la vista de un difícil consenso, es de vital importancia que los principales esfuerzos de la Comunidad Internacional se centren por lo de pronto en la efectiva aplicación del marco jurídico existente (que se materializa, principalmente, en la red de Resoluciones de la Asamblea General y de convenios sectoriales contra el terrorismo<sup>17</sup>).

---

<sup>15</sup> “La definición jurídico-internacional del terrorismo como cuestión previa en la lucha antiterrorista: ¿misión imposible?” en *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón, Derecho Internacional y Derecho de la UE*, cit., p. 600.

<sup>16</sup> Mota, A. “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”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 51, 2012

<sup>17</sup> Hinojosa Martínez, L.M., *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2008, p. 21.

## 1.2. LA CONDENA, LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y SUS LÍMITES.

Los actos terroristas constituyen la vulneración más grosera de los derechos humanos más esenciales - el derecho a la vida, la libertad, la seguridad o el derecho a vivir sin temor-, una amenaza a la integridad territorial, a la seguridad de los Estados, y contribuyen a la desestabilización de gobiernos legítimamente constituidos. Todo ello explica la necesidad de prevenir y de reprimir tan terrible lacra así como la insistencia de las Naciones Unidas en la necesidad y el deber de los Estados de cooperar entre sí para combatir eficazmente el terrorismo<sup>18</sup>.

Pero el terrorismo va todavía más allá en sus implicaciones; además de atacar ferozmente los derechos humanos, atenta frontalmente contra otros valores básicos de la sociedad internacional de nuestros días, como son la democracia, el Estado de Derecho, las leyes y los usos de la guerra que protegen a la población civil, la tolerancia entre los pueblos y naciones y la solución pacífica de las controversias.<sup>19</sup> En definitiva, son sobrados los motivos que justifican que los actos terroristas sean objeto de condena por no pocas ramas del Derecho internacional: el Derecho penal internacional, el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos.

Desde la perspectiva del Derecho internacional de los derechos humanos conviene señalar, siguiendo a RODRÍGUEZ URIBES, que el fenómeno terrorista -sobre todo en su versión internacional- debe hacernos reconsiderar la tradicional concepción adoptada por esta rama del Derecho de que los Estados son los únicos responsables de las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos<sup>20</sup>, puesto que es fácil observar cómo actores no estatales (organizaciones, grupos y particulares) también los atacan frontalmente.

A diferencia de lo anterior, tanto el Derecho internacional humanitario como el Derecho penal internacional contemplan la responsabilidad internacional del individuo autor de un ilícito. De una parte, Derecho internacional humanitario, que persigue limitar la violencia en situaciones de conflicto armado, condena determinados actos de terror cometidos en el curso de un conflicto armado. El Derecho de los conflictos

---

<sup>18</sup> “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, Naciones Unidas, Asamblea General, doc. A/RES/60/288, 20 de septiembre de 2006.

<sup>19</sup> Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Naciones Unidas, doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004; VI, A.

<sup>20</sup> Rodríguez Uribes, J.M., “Víctimas del terrorismo y derechos humanos”, *1 Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior* 203, 2009.

armados se interesa por el terrorismo como método de guerra ilícito, y lo erige en el proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad adoptado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en elemento constitutivo de crimen de guerra. Así, ni la resistencia a la ocupación, sin perjuicio de reconocer el derecho de un pueblo bajo ocupación extranjera, justifica el asesinato de civiles,<sup>21</sup> ni a lucha contra el terrorismo justifica que se pasen por alto las normas del Derecho internacional humanitario en las situaciones que lo hacen aplicable. En cualquier caso, no podemos expandir este sector específico del Derecho internacional y aplicar sus normas a todo acto violencia surgido entre Estados y redes o grupos terroristas transnacionales, pues supondría, entre otras cosas, que a tales participantes se les atribuyesen los mismos derechos y obligaciones que el Derecho de los conflictos armados se atribuyen a los Estados combatientes.<sup>22</sup> Es por ello que resulta más apropiado hablar de *lucha* que de *guerra* contra el terrorismo<sup>23</sup>.

De otra parte, estudiaremos más adelante en qué medida el Derecho penal internacional condena de forma expresa el terrorismo.

Frente a esta cara de la moneda, existe una segunda vinculación dialéctica entre terrorismo y derechos humanos pues, en no pocas ocasiones, los abusos de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo sirven de justificación a sus perpetradores, que encuentran su justificación en la dignidad de la causa que alegan servir<sup>24</sup>. Así, no pasar por alto el respeto y la preservación de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo se presenta como una cuestión de primer orden. Los Estados deben cohonestar el mensaje de la Comunidad Internacional sobre el deseo de que se actúe con contundencia contra el terrorismo, cualquiera que sea su definición<sup>25</sup>, con el principio de que “las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, VI, B, 4.

<sup>22</sup> “El Derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos”, informe preparado por el C.I.C.R. para la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, doc. 03/IC/09, I.

<sup>23</sup> Pérez González, M. “Terrorismo y conflictos armados. La prohibición de los actos terroristas por el Derecho Internacional Humanitario”, *Cuadernos de Estrategia 133*, Instituto español de estudio estratégicos, Ministerio de Defensa, 2006.

<sup>24</sup> Pérez González, M. “Derechos humanos y lucha contra el terrorismo”, en Escobar Hernández, C. (dir.) y Pastor Palomar, A. (coord.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI, Vol. 1*, Escuela Diplomática, Madrid, 2009, p. 39 y 42.

<sup>25</sup> Scheinin, M., *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, Naciones Unidas, doc. A/HRC/C/16/51, de 22 de diciembre de 2010.

no son objetivos contrapuestos, sino que se complementan y refuerzan mutuamente”<sup>26</sup>. En la lucha contra el terror, sea cual fuere gravedad y el carácter odioso de los actos perpetrados, los Estados no pueden defender “los valores de la libertad, la convivencia, pluralidad y derechos humanos, con iniciativas caracterizadas por la vulneración de los valores que dicen defender”<sup>27</sup>, aunque ello no deje de ser “el reto jurídico y moral más importante al que hace frente la comunidad internacional[:] encontrar los medios de tratar las nuevas formas de violencia a la vez que se preservan las normas de protección existentes establecidas por el Derecho internacional”.<sup>28</sup>

He aquí el mayor límite en la lucha contra el terrorismo, verbalizado por la Asamblea General al reafirmar “que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que se adopten para combatir el terrorismo estén en consonancia con las que les incumben con arreglo al Derecho internacional, en particular las normas internacionales relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, Naciones Unidas, Asamblea General, doc. A/RES/60/288, 20 de septiembre de 2006.

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, sala segunda, núm. 829/2006, de 20 de julio, fundamento de derecho sexto.

<sup>28</sup> “El Derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos”, cit.

<sup>29</sup> Resolución de la AG sobre *Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, de 16 de diciembre de 2005, Doc. A/RES/60/158.

### 1.3. ¿QUIÉNES SON LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO?

En la medida en que sus normas surgieron de la incipiente necesidad de los Estados de proteger sus intereses y objetivos generales, tradicionalmente el individuo ha sido el gran olvidado del Derecho internacional público. Particularmente, su toma en consideración como víctima de una violación se remonta a la consolidación de la comunidad internacional surgida al término de la II Guerra Mundial, enormemente preocupada por la salvaguardia de los derechos humanos.<sup>30</sup> A día de hoy, no contamos con un concepto formal de víctima pero sí con una pluralidad de normas internacionales de distinta naturaleza y ámbito de aplicación relativas a las víctimas<sup>31</sup>. Pero, ¿cómo es posible que la comunidad internacional consensue un concepto de víctima del terrorismo, que permita amparar de forma especial sus derechos, si ni siquiera ha podido acordar una definición de terrorismo? MOTA señala que ésta es una de las razones repetidamente alegadas en el ámbito de Naciones Unidas para postergar el reconocimiento de las víctimas del terrorismo y de sus derechos, al tiempo que cree que, si existiera voluntad, los elementos centrales de la definición -explicados *ut supra*- serían suficientes para avanzar.<sup>32</sup>

Tan solo debemos remontarnos tres décadas para encontrar la primera expresión del concepto de víctima en un texto internacional de carácter universal. En 1985 la Asamblea General en la Resolución 40/34, de 29 de noviembre, plasma su *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, cuyo primer párrafo define a las víctimas como: “(...) las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”.

Asimismo, el segundo inciso del párrafo segundo de la Declaración añade que la definición deberá incluir a los familiares o personas a cargo que tengan relación

---

<sup>30</sup> Fernández de Casadevante Romani, C., “Las víctimas y el Derecho internacional”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXV, 2009, pp. 3-66.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>32</sup> “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”, cit.



inmediata con la víctima directa, así como a aquellas personas que hayan sufrido daños en la asistencia a la víctima, ya en situación de peligro ya para evitar su victimización.<sup>33</sup>

Sin embargo, esta amplia noción no fue mantenida por los tribunales penales internacionales: ni por los tribunales *ad hoc* y *ex post facto* para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda, ni por la Corte Penal Internacional.<sup>34</sup> Así, la Corte Penal Internacional entiende en la regla 85 de sus *Reglas de Procedimiento y Prueba* que las víctimas son “personas naturales que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de algún crimen de la competencia de la Corte” y, además, incluye a las personas jurídicas (organizaciones e instituciones) que sufran daños directos a alguno de sus bienes y objetos que tengan fines humanitarios (hospitales, monumentos históricos, religión, etc.).

En cualquier caso, quedarnos exclusivamente con las definiciones de víctima que proporcionan Naciones Unidas, en materia de delitos y abuso de poder, y el Derecho internacional penal sería dejar la cuestión en la superficie. No debemos olvidar que el Derecho internacional penal contempla exclusivamente crímenes en los que el sujeto activo es siempre una persona física y nunca un Estado, que carece de responsabilidad penal en el ámbito internacional, así como la ausencia de un tipo de terrorismo como crimen internacional. Por ello, las *Reglas de Procedimiento y Prueba* únicamente contemplan a las víctimas de los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y genocidio, entre los que el delito de terrorismo tiene una cuestionable cabida, como explicaremos más adelante.

Todo lo anterior lleva a FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE a afirmar que no existe un concepto formal único de víctima, sino que lo que tenemos son diversos conceptos de víctima en función de las categorías contempladas por el conjunto de las normas internacionales.<sup>35</sup> Siguiendo este razonamiento, podríamos diferenciar entre las víctimas de delitos, las víctimas del abuso de poder, las víctimas de graves violaciones del Derecho internacional humanitario, las víctimas de desapariciones forzadas, las

---

<sup>33</sup> Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder, Naciones Unidas, Asamblea General, doc. A/RES/40/34, de 29 de noviembre de 1985.

<sup>34</sup> Vacas Fernández, F., *El terrorismo como crimen internacional*, Tirant monografías 750, Valencia, 2011, p. 299.

<sup>35</sup> “Las víctimas y el Derecho internacional”, cit. p. 9.

víctimas del terrorismo y, las ya citadas, víctimas de violaciones del Derecho internacional penal.<sup>36,37</sup>

Estas normas internacionales son las que, paulatinamente, han ido dotando de contenido al estatuto jurídico internacional de las víctimas y que estudiaremos en otro apartado del presente trabajo. Baste ahora tener claro que no existe un concepto unívoco de víctima pero que, al igual que ocurre con el concepto de terrorismo, a partir de los elementos presentes en las normas internacionales que a ellas se refieren se pueden aprehender un conjunto de elementos comunes a todas ellas que permiten la identificación genérica de las víctimas.<sup>38</sup>

De este modo, y en tanto no se alcanza un acuerdo sobre la definición de terrorismo en la comunidad internacional, parece adecuado utilizar el concepto general y amplio de “víctima” contemplado en los instrumentos internacionales vigentes, que establecen como criterio para la adquisición de esta condición la violación del Derecho penal interno de cada Estado<sup>39</sup> (que podrá contener una u otra concepción del delito de terrorismo). Así, en cuanto a las víctimas del terrorismo, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE entiende que lo más adecuado es diferenciar entre víctimas directas e indirectas. Las primeras son (a) aquellas personas que de forma individual o colectiva, (b) han sufrido daños (lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas financieras o por un menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales), (c) como consecuencia de acciones u omisiones que violan la legislación penal vigente en el Estado donde acontece el hecho. Y las segundas, (a) los familiares o personas a cargo que rengan relación inmediata con la víctima directa y (b) las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Sobre las víctimas de delitos: la Declaración de la Asamblea General sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, de 29 de noviembre de 1985; la Decisión Marco del Consejo relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal 2001/220/JAI, de 15 de marzo; el Convenio europeo sobre indemnización de las víctimas de delitos violentos. Sobre las víctimas del abuso de poder: la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Sobre las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho internacional humanitario: la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2005/53 que contiene 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 reparaciones. Sobre víctimas de desapariciones forzadas: la Resolución de la Asamblea General 47/133 que contiene la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 18 de diciembre de 1992 y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006.

<sup>38</sup> “Las víctimas y el Derecho internacional”, cit. p. 9.

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 64.

victimización. Por último, es importante señalar que estas definiciones han de estar informadas en todo momento por dos principios esenciales, que son el principio de conformidad y el de no discriminación.<sup>40</sup> El principio de conformidad exige que la condición de víctima sea autónoma con respecto a la identificación, aprehensión, enjuiciamiento, condena y de la relación familiar que pueda existir entre los sujetos activo y pasivo<sup>41</sup>. Por otro lado, de acuerdo con el principio de no discriminación, los derechos inherentes a la víctima lo serán con independencia de su condición, raza, sexo, edad, nacimiento, origen étnico o social, impedimento físico, opinión, creencias o prácticas culturales.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 64.

<sup>41</sup> Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder, cit.

<sup>42</sup> “Las víctimas y el Derecho internacional”, cit. p. 65.

#### 1.4. LA NECESIDAD DE PROTEGER DE FORMA EXPRESA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Hablar de terrorismo implica necesariamente hablar de derechos humanos y, por tanto, de sus titulares: las víctimas. En este sentido, VACAS FERNÁNDEZ diferencia entre los derechos humanos que han sido violados y los que surgen de la nueva relación jurídica forjada por la comisión del acto terrorista, “en la que el presunto [autor] pasa a ser sujeto pasivo sobre el que se debe exigir *responsabilidad penal* (...) mientras que las víctimas de terrorismo pasan a ser (...) sujeto activo, *titulares de derechos como tales víctimas*”, que requieren ser concretados en el ámbito interno y en el internacional<sup>43</sup>. Esta perspectiva ha sido mucho menos desarrollada jurídicamente que aquella que se centra en el estudio de los derechos humanos como límite en la lucha contra el terrorismo.

No obstante lo anterior, cierto es que las labores de fundamentación, reconocimiento y proclamación de los derechos de las víctimas del terrorismo implican hacer frente a las cuestiones y los problemas que suscitan los derechos comunes a las víctimas de delitos violentos y de crímenes internacionales. A pesar de todo, ello no es óbice para remarcar que las víctimas del terrorismo constituyen una categoría específica de un tipo concreto de delito violento, que requerirá por ello soluciones particulares y distintas a las genéricamente consideradas para todas las víctimas<sup>44</sup>.

Pero, ¿qué hace que las víctimas del terrorismo exijan una especial atención y merezcan una protección específica en el ámbito interno e internacional? El elemento que convierte a las víctimas del terrorismo en cualitativamente distintas a las víctimas de otros crímenes es su papel esencial como medio requerido por los terroristas para atacar al Estado. En otras palabras, las víctimas del terrorismo y sus derechos humanos no son fines en sí mismos de los ataques terroristas, sino que son el instrumento del que se sirven los autores para la consecución de sus fines<sup>45</sup>. Por lo tanto, son principalmente dos los elementos que exigen una especial protección, tanto por el Estado como por la Comunidad Internacional en su conjunto: la violación de derechos fundamentales con carácter indiscriminado y la cosificación de las víctimas para alcanzar fines políticos.

---

<sup>43</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, p.267.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 268.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 273.

En línea con lo anterior se encuentran las declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas, que afirma que “los actos terroristas niegan a sus víctimas el disfrute de sus derechos humanos más fundamentales, [por lo que] una estrategia contra el terrorismo debe estar centrada en las víctimas y en la promoción de sus derechos<sup>46</sup>”. Una de las maneras más claras y contundentes de lograr difundir el mensaje de que el terrorismo es execrable “consiste en volver a centrar nuestra atención en las víctimas. Es urgente que adoptemos medidas enérgicas y concertadas para promover la solidaridad internacional con ellas, respetar su dignidad y expresarles nuestra empatía<sup>47</sup>”. En fin, el Derecho internacional de los derechos humanos, la lucha eficaz contra el terrorismo y la responsabilidad de los Estados de proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción son las principales razones jurídicas que fundamentan la protección de las víctimas del terrorismo, a través de la asistencia, indemnización y la ayuda necesaria para hacer frente al sufrimiento.

---

<sup>46</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo*, de 27 de abril de 2006, Doc. A/60/825, par. 6.

<sup>47</sup> “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, cit.

## **2. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

### **2.1. EL PUNTO DE PARTIDA: LA REPRESIÓN, EL ENJUICIAMIENTO Y LA SANCIÓN DE LOS ACTOS TERRORISTAS.**

No es cuestión objeto de debate que la protección de las víctimas del terrorismo ha de comenzar por la configuración de un sistema eficaz para la represión, el enjuiciamiento y la sanción de los sujetos perpetradores de los actos terroristas. No parece viable, sin que se trate de una mera declaración de intenciones, reconocer un estatuto jurídico a las víctimas de uno de los ataques más cruentos contra la vida y la libertad si el Derecho permite, directa o indirectamente, que sus autores salgan impunes.

La misma conclusión se alcanza tras aplicar la teoría clásica de la subjetividad internacional al análisis de las consecuencias jurídicas que se derivan de la consideración de los actos de terrorismo como crímenes internacionales. La más relevante de estas consecuencias desde la perspectiva del victimario es la de la exigencia de responsabilidad penal individual, si bien las que cobran especial significación en nuestro estudio son aquellas que se derivan con respecto a la víctima que ha visto violados sus derechos. Así, la consideración de al menos determinados actos terroristas como crímenes internacionales supone el reconocimiento de una nueva relación jurídica, que exige el deber de identificar y reconocer internacionalmente la posición jurídica de la víctima del terrorismo y que sea dotada con los derechos que, como tal, le corresponden<sup>48</sup>.

#### **2.1.1. LA INCLUSIÓN DE LOS ACTOS DE TERROR EN LOS CRÍMENES TIPIFICADOS EN EL ESTATUTO DE ROMA.**

El artículo primero del Estatuto de Roma reza: “se instituye por el presente una Corte Penal Internacional [, de carácter permanente, que estará facultada] para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de *los crímenes más graves de trascendencia internacional* de conformidad con el presente Estatuto”. Sin embargo, su artículo quinto no menciona los actos terroristas entre los crímenes que son competencia de la Corte<sup>49</sup>. De ningún modo cabe entender que la justificación de esta aparente paradoja sea que la comunidad internacional no considera el terrorismo como un “grave atentado de trascendencia internacional” pues ,como ya hemos visto, lo condena “en todas sus

---

<sup>48</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 236.

<sup>49</sup> Art. 5 Estatuto de Roma: “La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión”.

formas y manifestaciones”<sup>50</sup>, sino que las razones guardan un estrecho vínculo con la tipificación del terrorismo como *crimen internacional* y, más concretamente, con la reiterada inexistencia de un concepto generalmente aceptado de terrorismo.

Las delegaciones de algunos Estados (Argelia –inicialmente-, India, Sri Lanka y Turquía) propusieron la incorporación del terrorismo como crimen de lesa humanidad durante la Conferencia de Roma. Dicha propuesta no siguió adelante a causa de la postura adoptada por Estados como Argelia –apartándose de su posición inicial- Cuba, Djibuti, Egipto, Guinea, Indonesia o Túnez, que deseaban excluir del concepto los actos de violencia encabezados por movimientos de liberación nacional o que directamente se oponían a su inclusión entre la categoría de crímenes citada (Argentina, Canadá, Estados Unidos o Francia, entre otros)<sup>51</sup>.

Son numerosos los argumentos que fundamentan la consideración del terrorismo como crimen internacional, que se desprenden principalmente de la grave amenaza que suponen dichos actos para la paz y la seguridad internacionales, en el sentido más amplio que se le puede dar a estas palabras. Por tanto, la respuesta jurídica más lógica y coherente para hacer frente a esta “intolerable agresión contra la humanidad”, en palabras del secretario general de las Naciones Unidas<sup>52</sup>, pasa por considerar el terrorismo como crimen internacional.

Sin embargo, frente al aparente consenso que existe en este punto, esto es, la necesidad de considerar el terrorismo como crimen internacional, la divergencia de opiniones surge a la hora de concretar los elementos del tipo (problema derivado de la inexistencia de un concepto generalizado de terrorismo) o, en otro caso, a la hora de determinar en qué tipo de los ya existentes cabe subsumir de los ataques terroristas. VACAS FERNÁNDEZ explica que son tres las alternativas que se discuten: (a) considerar que los actos de terrorismo ya están comprendidos en el Estatuto de Roma entre los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, lo que implica, como veremos, que solo algunos actos de terrorismo son objeto de condena como crímenes internacionales; (b) considerar que todo acto de terrorismo queda comprendido por la

---

<sup>50</sup> Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, doc. A/RES/60/1, de 16 de septiembre, par. 81.

<sup>51</sup> Pignatelli y Meca, F., “La posibilidad jurídica de considerar inculcados los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en Conde Pérez, E. (coord.) y Pérez González (dir.), *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant, Valencia, 2012, p. 49.

<sup>52</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 211.

categoría de crímenes de lesa humanidad, o (c) considerar que el terrorismo constituye un crimen autónomo<sup>53</sup>. Varios autores consideran posible que la Corte Penal Internacional juzgue y, en su caso, castigue a individuos responsables de actos terroristas subsumibles en la categoría de crímenes de lesa humanidad. Así, entre otros, Roberta Arnold<sup>54</sup>, Valentín Bou y Carlos Fernández de Casadevante<sup>55</sup> -en la doctrina española- y el presidente hasta 2009 de la Corte Penal Internacional, Philippe Kirsch<sup>56</sup>. Asimismo, entienden que las manifestaciones más graves de terrorismo constituyen crímenes de lesa humanidad, ya en la categoría de “asesinatos” (artículo 7.1.a del Estatuto de la CPI), ya en la categoría de “otros actos inhumanos que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental” (del mismo artículo, apartado k), el Vicesecretario General de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Asamblea General de NNUU<sup>57</sup>, la Alta Comisionada de las NNUU para los derechos humanos<sup>58</sup> así como el Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el terrorismo<sup>59</sup>.

**A) Solo algunos actos terroristas son subsumibles como crímenes internacionales.**

Esta perspectiva es, como veremos, la única de las posibilidades “reales” hoy en día<sup>60</sup>. Cualquiera de las restantes alternativas nos conduciría a una vulneración flagrante del principio de legalidad, sobre el que PIGNATELLI Y MECA se muestra tajante en cuanto que, “además de la ausencia del *nomen iuris* al efecto, ni del texto (...), ni de los elementos de los crímenes que según el artículo 9 del Estatuto de Roma “ayudarán a la

---

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 212.

<sup>54</sup> Arnold, R., *The ICC as a New Instrument for Repressing Terrorism*, Transnational Publishers Inc., Ardsley, New York, 2004.

<sup>55</sup> Bou Franch, V. y Fernández de Casadevante Romani, C., *La inclusión del terrorismo entre los crímenes internacionales previstos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional*, MINIM, Valencia, 2009.

<sup>56</sup> Kirsch, P., “Terrorisme, crimes contre l’humanité et Cour Pénale Internationale” en S.O.S. Attendants *Libre Noir*, Paris, 2002.

<sup>57</sup> Corell, H., “The International Instruments against Terrorism: the Record so Far and Strengthening the Existing Regime”, ponencia presentada en el Congreso “Combating International Terrorism: the contribution of the UN”, celebrado en Viena los días 3 y 4 de junio de 2002, p. 17 (disponible en <http://www.un.org/law/counsel/english/remarks.pdf>)

<sup>58</sup> Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2002/18, de 27 de febrero de 2002, pp.3-4.

<sup>59</sup> Asamblea General, quincuagésimo periodo de sesiones, Tema 162 del programa Tema 162 del programa provisional. Medidas para eliminar el terrorismo internacional doc. A/57/273-S/2002/875, de 6 de agosto de 2002, p.8. El Grupo Asesor fue creado por el Secretario General de Naciones Unidas en octubre de 2001 para que le informase sobre cuestiones jurídicas relacionadas con el terrorismo y le formulara recomendaciones al respecto.

<sup>60</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit., p. 212.



Corte a interpretar y aplicar los artículos 6,7 y 8 del presente Estatuto”, puede deducirse que de alguno de los crímenes en que ambos artículos se contienen, figure, como elemento intencional (...) el de aterrorizar o intimidar a la población civil u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”<sup>61</sup>. A su argumentación, añade que el artículo 22.2 del Estatuto exige una interpretación estricta de los crímenes y proscribela analogía, razones por las que la consideración del terrorismo como un crimen con sustantividad propia en el Estatuto de Roma supondría un choque frontal con el principio de legalidad.

En definitiva, bajo esta perspectiva se entiende que solo aquellos ataques terroristas que cumplan con los elementos de otro tipo delictivo previsto en el Estatuto de Roma podrían ser enjuiciados por la Corte y considerados por ello subtipos de otro crimen internacional expresamente tipificado.

#### **a) Los actos terroristas como crímenes de guerra**

Como es sabido, los crímenes de guerra están vinculados al Derecho internacional humanitario, formado por el conjunto de normas especiales que rigen las situaciones de conflicto armado y que proscriben, *inter alia*, los *actos de terror* como mecanismo de fuerza durante el desarrollo de un conflicto bélico. Se trata de una cuestión que requiere sin duda hilar fino, toda vez que habida cuenta de que la violencia y la destrucción son inherentes a la guerra, la violación del Derecho humanitario no se produce siempre y en todo caso, sino solo cuando alguno de los beligerantes recurre de forma ilícita a la violencia<sup>62</sup>. Pese a ello, conviene recordar que los actos terroristas no se contemplan de forma expresa como crímenes de guerra<sup>63</sup>, por lo que, insistimos, estamos hablando aquí de una subsunción o calificación de determinados actos terroristas como crímenes de guerra.

---

<sup>61</sup> “La posibilidad jurídica de considerar incriminados los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, cit. p. 73.

<sup>62</sup> Gasser, H.P., “Actos de terror, «terrorismo» y Derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja, selección de artículos de 2002, Debate humanitario: derecho, políticas, acción*, Ginebra, 2003, pp. 216 y 217.

<sup>63</sup> “La posibilidad jurídica de considerar incriminados los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, cit. p. 61.

De los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977<sup>64</sup> se deduce que quedan prohibidos los actos de terror cometidos en el curso de un *conflicto armado* siempre que estén dirigidas *contra personas civiles* o contra personas que no participen en las hostilidades, o hayan dejado de participar en ellas, y cuya *finalidad principal sea aterrorizar a la población civil*, así como las meras amenazas de violencia cuya finalidad sea difundir e instaurar el terror entre la población civil<sup>65</sup>. En este sentido la prohibición de aterrorizar a la población civil no va dirigida a prohibir actos aceptados de violencia en los conflictos armados, sino aquellos actos de violencia cuyo propósito principal sea expandir el terror entre la población civil sin ofrecer una notable ventaja militar<sup>66</sup>.

En el artículo octavo del Estatuto de Roma el tipo normativo del crimen de guerra exige la concurrencia del contexto de conflicto armado, de carácter internacional o no, durante el cual y en relación con el cual ha de perpetrarse el crimen<sup>67</sup> además de que sean “cometidos como *parte de un plan o política* o como parte de la *comisión en gran escala* de tales crímenes”.

En segundo lugar, el Estatuto de Roma restringe los sujetos pasivos y el objeto del crimen de guerra a las “personas protegidas” y a los “bienes u objetos civiles”. El concepto de persona protegida comprende todas aquellas personas a las que el derecho internacional brinda protección en situaciones de conflicto armado. En otras palabras, no toda persona puede ser sujeto pasivo de un crimen de guerra sino solo quienes puedan subsumirse en alguna de las categorías que conforman el concepto jurídico de personas protegidas<sup>68</sup>. Las víctimas a las que nos referimos, solo pueden ser los heridos, enfermos y náufragos, militares o civiles, el personal sanitario o religioso, igualmente militar o civil, los prisioneros de guerra, las personas civiles y la población civil<sup>69</sup>, así

---

<sup>64</sup> Ver en este sentido, arts. 33 del Convenio de Ginebra IV, 51.2 del Protocolo I Adicional de 1977, 4.2 d) y h) del Protocolo II Adicional y 4 d) y h) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

<sup>65</sup> “Actos de terror, «terrorismo» y Derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja, selección de artículos de 2002, Debate humanitario: derecho, políticas, acción*, cit. pp. 216 y 217.

<sup>66</sup> Gasser, HP., “Prohibition of terrorist acts in international humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, No. 253, 1986, p. 200.

<sup>67</sup> Pignatelli y Meca, F., “El artículo 8 del Estatuto. Los crímenes de guerra”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75, enero-junio de 2000, pp. 240-247.

<sup>68</sup> Excepcionalmente también el personal en una misión de mantenimiento de la paz o asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de NNUU, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles. Cfr. Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional Doc. PCNICC/2000/1/Add. 2, de 2 de noviembre de 2000.

<sup>69</sup> Concepto determinado por el Convenio IV de Ginebra de 1949 y el Protocolo I Adicional de 1977, artículos 4 y 30.2 respectivamente

como las personas fuera de combate en los conflictos armados internacionales. En cuanto a los conflictos armados cuyo carácter no sea internacional: las personas que no participen directamente en las hostilidades, donde se incardinan los miembros de las fuerzas armadas siempre que hayan depuesto las armas y las personas fuera de combate, ya sea a causa de enfermedad, herida, detención o cualquier otra. Lo único que se exige es que las víctimas pertenezcan a la otra parte del conflicto<sup>70</sup>. En lo que a los bienes civiles se refiere, se trata de los bienes culturales que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, los bienes de carácter civil de la parte adversa, los indispensables para la supervivencia de la población civil, las obras o instalaciones que contengan fuerzas peligrosas y las cosas que no pertenezcan a quien cometa el pillaje<sup>71</sup>.

Otras dos cuestiones suscitan un considerable debate. Por un lado, uno de los elementos configuradores del tipo específico: “la finalidad principal de aterrorizar a la población civil” plantea dificultades en la medida en que se trata de probar la intención que se encuentra detrás de la realización de actos de violencia. Pero, VACAS FERNÁNDEZ resalta que el problema ha sido mitigado gracias a la inclusión del adjetivo “principal”, que permite una interpretación menos rígida<sup>72</sup>. La segunda cuestión, se refiere a la posibilidad de que agentes del Estado puedan cometer actos de terrorismo que sean susceptibles de ser tipificados como crímenes de guerra, así como la cuestión acerca de si únicamente los combatientes (así considerados en aplicación del derecho internacional humanitario) pueden cometer crímenes de guerra. Con respecto a la primera, expresa y ciertamente admitida por todos, los miembros de las fuerzas armadas, actuando en nombre del Estado, en el marco de conflictos armados pueden cometer actos de terrorismo que podrán ser subsumibles como crímenes de guerra. Por otro lado, la respuesta a la segunda de las cuestiones parece que también está consolidada, de hecho el Tribunal Penal Internacional para Ruanda ya afirmó que “*Il ressort de ce qui précède que le lois de la guerre doivent s’appliquer de la même façon*

---

<sup>70</sup> “La posibilidad jurídica de considerar incriminados los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, cit. pp. 61 y 71.

<sup>71</sup> Ello conforme a lo previsto en el art. 1 de la Convención de la Haya de 14 de mayo de 1954 y en su Segundo Protocolo de 26 de marzo de 1999, así como en los arts. 53, 54, 56, 85.3 b) y c) y 85.4 d) del Protocolo I Adicional de 1977 y del 14 al 16 del Protocolo II Adicional.

<sup>72</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 218.

*aux civils qu'aux combattants au sens classique du terme*” por lo que *“les civils peuvent être tenus responsables de violations du droit international humanitaire”*<sup>73</sup>.

Así pues, siguiendo a PIGNATELLI Y MECA, para que los actos de terror sean subsumibles en el tipo normativo de los crímenes de guerra, éstos han de alcanzar el umbral de gravedad exigido, es decir, han de ser cometidos como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de los mismos, y han de concurrir además los particularismos propios del crimen de guerra: han de ser perpetrados en un contexto de conflicto armado y en relación con él, la víctima ha de tener la condición de persona protegida y los bienes civiles de los que sean objeto de la actuación criminal pertenencia de ambos a la parte adversa conflicto armado, han de efectuarse contra personas protegidas pertenecientes a la parte adversa en el conflicto o contra bienes u objetos civiles siempre abarcados por el dolo del autor<sup>74</sup>. Concretamente, se trataría de los apartados a) i), ii), iii), iv), viii), b) i), ii), iii), v), vi), ix) y x), c) i) y iii) y e) i) y iv) del artículo 8.2 del Estatuto.

#### **b) Los actos terroristas como crímenes de lesa humanidad**

El Estatuto de Roma tipifica los crímenes de lesa humanidad listando una serie de actos “cuando se cometan *como parte de un ataque generalizado o sistemático* contra una *población civil* y con conocimiento de dicho ataque” (artículo 7.1 del Estatuto de Roma)<sup>75</sup>. Además, aclara el apartado segundo que “por «ataque contra una población civil» se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”. Por lo tanto, podemos adelantar ya que la violación dolosa de uno de los

---

<sup>73</sup> Sentencia del Tribunal Penal Internacional ad hoc para Ruanda, *asunto Akayeshu*, aff. N°ICTR 96-4-T, sentencia de 2 de septiembre, párrafos 633 y 634.

<sup>74</sup> “La posibilidad jurídica de considerar incriminados los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, cit. pp. 83-85

<sup>75</sup> “a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de «apartheid». k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.”

bienes jurídicos que sea objeto de protección de los crímenes contra la humanidad, no es un acto susceptible de calificación como tal si no concurren además: el carácter generalizado o sistemático, la población civil como objeto del ilícito, y la conformidad con la política de un Estado u organización.

¿En qué medida cabría calificar el terrorismo – o al menos algunos actos terroristas- como crímenes de lesa humanidad?

No son cuestiones controvertidas la posibilidad de que los actos terroristas puedan cumplir con el elemento material (comisión de alguno de los actos tipificados) ni el requisito relativo al conocimiento del ataque (dolo). Sin embargo, la matización de que la población civil sea el único sujeto pasivo es ciertamente limitadora<sup>76</sup> porque implica excluir del tipo todos los actos terroristas que no tengan por objeto la población civil. Aquí encontramos el primer filtro por el que han de pasar los actos terroristas a la hora de entenderlos subsumidos en el tipo de artículo 7 del Estatuto de Roma, pues recordemos que los actos terroristas no están limitados por elemento subjetivo alguno.

Además, debemos añadir otros dos elementos que generan dificultades: la exigencia de que los actos sean parte de un ataque sistemático o generalizado y de la “comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1, (...) de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”. En cuanto a la primera cuestión, la conjunción alternativa es esencial, pues da la oportunidad de entender comprendidos tanto los actos cuando son múltiples y se inscriben en un plan o política preconcebidas, o, alternativamente, cuando afecten a un número elevado de víctimas. En realidad, esta exigencia se sitúa en la fijación de la gravedad para que los hechos sean susceptibles de ser considerados por la Corte Penal Internacional<sup>77</sup>. De otro lado, la inclusión de las organizaciones como posibles perpetradoras de los crímenes contra la humanidad, también abre la puerta a la subsunción de los actos terroristas en el artículo 7, toda vez que, generalmente, son imputables a grupos terroristas que, sin género de duda, son una forma de organización<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 222.

<sup>77</sup> “La posibilidad jurídica de considerar inculpatos los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, cit. pp. 55-56.

<sup>78</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 224.

Sin embargo, el elemento de que los actos se enmarquen en la promoción de una política es la que verdaderamente determina el cisma doctrinal. Por un lado, la interpretación tradicional entiende que dicha política debe tener naturaleza discriminatoria<sup>79</sup>, lo que exigiría una determinada condición a las víctimas, y generaría un choque frontal con la naturaleza del terrorismo que implica que el ataque sea indiscriminado. En oposición a esta concepción, se encuentra el sector de la doctrina que aboga por considerar que no es necesaria esa incardinación de la víctima con un determinado grupo racial, nacional, étnico o político, interpretación que parece más acorde con el contenido del Estatuto<sup>80</sup>.

En conclusión, a pesar de los puntos de conflicto, los actos de terror podrían incardinarse como crímenes de lesa humanidad si reúnen los requisitos de alcanzar el umbral de gravedad y cumplen los demás elementos del tipo normativo que hemos explicado, en los apartados a), b), f), i), j) y, eventualmente el k) del artículo 7.2 del Estatuto.

**B) La problemática de considerar que todo acto de terrorismo es un crimen de lesa humanidad o de entender el terrorismo como un crimen autónomo.**

Lo expuesto, que entendemos como una posibilidad real en la actualidad, no debe camuflar la importancia de considerar la posibilidad de tipificar genéricamente el terrorismo como crimen internacional. Además, tampoco han de ser ignoradas las razones oponibles a la consideración del terrorismo como subtipo del crimen de lesa humanidad o bien como crimen internacional autónomo.

En primer lugar, como ya hemos visto, los crímenes de lesa humanidad exigen que los ataques se dirijan contra civiles, además de su dimensión generalizada o sistemática. Esos son los dos elementos que filtran la posible incriminación de los actos terroristas en el tipo de crímenes contra la humanidad, por lo que solo cuando concurriesen ambas circunstancias los actos de terror quedarían penados por esta norma. Es por ello que habría que eliminar o al menos modificar estas exigencias de todos los crímenes de lesa humanidad para poder decir que el terrorismo, genéricamente considerado, queda subsumido como subtipo del crimen de lesa humanidad –y ello dejando a un lado la pugna sobre qué ha de entenderse por “política”-. Sin embargo,

---

<sup>79</sup> Cfr. Grynfogel, C., “Crimes contre L’humanité”, *Juris-Classeur, Droit pénal* n°20, 1988, p.19.

<sup>80</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 226.

estas modificaciones acarrearían consecuencias nefastas para dicha categoría de crímenes, en la medida en que los actos terroristas presentan diversidad y grados de gravedad variables, por lo que su inclusión en la categoría de crímenes contra la humanidad supondría operar una mutación decisiva e irreversible de la noción de crimen contra la humanidad que quedaría desnaturalizada<sup>81</sup>. En fin, existe un consenso apreciable y ya cimentado sobre lo que son crímenes de lesa humanidad y sobre su gravedad, cuya alteración solo acarrearía efectos extraordinariamente perversos<sup>82</sup>.

Para evitar estos problemas, incluidas las restricciones que implica la subsunción como crímenes de guerra, y por la grave vulneración de los derechos humanos más esenciales, intrínsecos a todo acto terrorista, algunos autores abogan por la conveniencia de tipificar el terrorismo como un crimen autónomo<sup>83</sup>. Sin embargo, resulta un problema de partida que no exista una definición generalmente aceptada de terrorismo en la comunidad internacional del que, además, se derivan otros dos problemas, relacionados con el principio de legalidad y con la propia naturaleza del terrorismo<sup>84</sup>.

La confrontación del principio de legalidad, derivado de la inexistencia de una definición global de terrorismo, con la posibilidad de considerar el terrorismo como un crimen autónomo es evidente. En la medida en que las discusiones políticas sobre los elementos que deben incluirse en la definición de terrorismo persistan, no será posible la tipificación del mismo como crimen internacional.

Por otro lado, VACAS FERNÁNDEZ también apunta a “la naturaleza extremadamente variable y de contornos difusos” del terrorismo, en el sentido de que, aun cuando se consensuase un concepto, la variabilidad de los actos que puede abarcar el término supone una dificultad de difícil solución. Esta variabilidad puede ir “desde la quema de un coche o la rotura de unos cristales a la muerte de centenares de miles de personas en un solo acto terrorista”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Martin, J-Ch., *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 249.

<sup>82</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 229 y 230.

<sup>83</sup> Cfr. Saul, B., *Defining terrorism in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 26.

<sup>84</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, cit. p. 232.

<sup>85</sup> *Ibid.* p. 232.

### 2.1.2. LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN PREVISTAS EN LOS CONVENIOS SECTORIALES PARA LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Sin lugar a dudas la constitución de la Corte Penal internacional ha sido el broche del desarrollo del Derecho penal internacional, pero es preciso recordar que las jurisdicciones nacionales continúan jugando un papel esencial en la represión de los comportamientos que ponen en grave riesgo la paz y seguridad internacionales y los derechos humanos más esenciales. De hecho, la competencia en materia penal de los tribunales del *locus delicti* es incontestable, mientras que la justicia penal internacional y la justicia nacional de terceros Estados serán la respuesta a situaciones en que los órganos jurisdiccionales del lugar de comisión del hecho punible, por causas sobrevenidas o por la propia voluntad de los Estados, no juzguen los injustos penales<sup>86</sup>.

La justicia penal internacional puede definirse como la potestad de la que gozan ciertos órganos jurisdiccionales internacionales<sup>87</sup> para juzgar, aplicando el Derecho penal internacional, a los responsables de la comisión de *crímenes* internacionales<sup>88</sup>. Así, la regla general será que la justicia penal internacional entrará en juego ante la comisión de crímenes internacionales cuando los tribunales del *locus delicti* no puedan juzgarlos respetando todas las garantías procesales<sup>89</sup>. Por su parte, los *delitos* internacionales quedarían, en principio, fuera del ámbito de aplicación del Derecho penal internacional y serán sometidos al *ius puniendi* de los Estados –sin perjuicio de que por acuerdos expresos puedan ser enjuiciados por tribunales penales internacionales *ad hoc*, como sucedió con el delito de terrorismo en el Tribunal Especial para el Líbano<sup>90</sup>.

Es por todo ello que para comprender cuál es el papel de los convenios sectoriales en la lucha antiterrorista y, en particular, en la represión, sanción y enjuiciamiento de los perpetradores, es importante discernir entre crímenes y delitos internacionales.

---

<sup>86</sup> Martínez Alcañiz, A., *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2015, p. 21.

<sup>87</sup> Estos órganos penales internacionales pueden ser creados en virtud de un tratado internacional (caso de la CPI), mediante una resolución del Consejo de Seguridad de NU (TPIR y TIPY), por imposición de los Estados vencedores en un conflicto armado (Tribunal Militar Internacional de Núremberg y Tokio) – aunque esta opción es actualmente criticable – y mediante acuerdo expreso entre el Estado implicado y la ONU (Tribunal Especial de Sierra Leona). *Ibid.* p. 43.

<sup>88</sup> *Ibid.* p. 42.

<sup>89</sup> Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 436.

<sup>90</sup> *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, cit. p. 48.



Siguiendo a DOBOVSEK, los crímenes y los delitos internacionales son los dos tipos de comportamientos punibles que perjudican a la comunidad internacional, lesionando o poniendo el peligro bienes jurídicos merecedores de una protección especial. Los crímenes internacionales se diferencian de los delitos en que su origen y represión penal se hallan en el Derecho internacional, sin perjuicio de que los Estados los hayan tipificado en su Derecho interno<sup>91</sup>, además se producen en un ámbito supraestatal y lesionan bienes y valores internacionalmente protegidos<sup>92</sup>, como la paz, la seguridad o la dignidad humana. Por tanto, los crímenes internacionales compelen a la comunidad internacional en su conjunto porque afectan al sistema de normas de *ius cogens*<sup>93</sup>. Los crímenes internacionales no son *numerus clausus*, si bien la norma internacional que mejor puede ilustrarnos cuáles son los principales es el Estatuto de Roma<sup>94</sup>. Por otra parte, los delitos internacionales constituyen conductas declaradas punibles por los tratados internacionales, cuya responsabilidad penal se delega en los Estados como principales responsables de su enjuiciamiento, previa tipificación del delito internacional acordado.

En definitiva, pese a la gravedad de las consecuencias que de los actos terroristas se derivan, mientras no exista una norma internacional que imponga directamente una responsabilidad penal por la comisión de estos injustos el terrorismo no adquirirá formalmente la condición de crimen internacional<sup>95</sup>, para lo que resulta imprescindible que los Estados acuerden una definición de terrorismo que satisfaga a la comunidad internacional en su conjunto -todo ello sin perjuicio de la posibilidad de considerar incardinados ciertos actos terroristas en los crímenes de guerra o de lesa humanidad que hemos discutido *ut supra*-. Así las cosas, en tanto el terrorismo sea un delito internacional, los convenios sectoriales mantendrán una especial importancia en la configuración de una respuesta global ante una violencia indiscriminada. Una respuesta global que se sintetiza en el principio de cooperación internacional, cuyo propósito no es otro que evitar que, por la pasividad o incapacidad de los Estados, estos delitos queden impunes. Situación ésta última que no haría más que fortalecer a los terroristas en la consecución de sus fines.

---

<sup>91</sup> Dovobsek, J., *Derecho Internacional Penal*, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 95 y ss.

<sup>92</sup> Bassiouni, M.C. "International crimes: *ius cogens* and obligations *erga omnes*", *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, nº4, 1996, pp. 63 y 66.

<sup>93</sup> *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, cit. p. 52.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 244

<sup>95</sup> *Ibid.*

Los tratados que versan sobre delitos internacionales generalmente fijan mecanismos de asistencia internacional y las obligaciones de los Estados parte, como la tipificación del delito, la atribución de competencia a sus tribunales o la obligación de extraditar o juzgar.<sup>96</sup> Por su trascendencia e imprescindibilidad de cara a la protección de las víctimas del terrorismo, se exponen a continuación las principales medidas que los Estados parte de los convenios sectoriales firmados bajo los auspicios de las Naciones Unidas han acordado, “convencidos de la necesidad urgente de que se intensifique la cooperación internacional (...) con miras a elaborar y adoptar medidas eficaces y prácticas para prevenir (...) [el] terrorismo, así como para reprimirlo mediante el enjuiciamiento y el castigo de sus autores”<sup>97</sup>. Estas medidas se resumen en los siguientes compromisos, que han de entenderse limitados a los delitos internacionales de terrorismo en materia de aviación civil, de protección de personal internacional, de toma de rehenes, sobre el material nuclear, sobre la navegación marítima, sobre los materiales explosivos, sobre los atentados terroristas con explosivos, sobre financiación del terrorismo y sobre el terrorismo nuclear, conforme a las definiciones dadas en los respectivos instrumentos jurídicos.

(1) Compromiso de tipificar penalmente, de adoptar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre estas conductas y de sancionarlas con penas graves,

(2) de colaborar en su prevención y evitación,

(3) de adoptar medidas para responsabilizar a las entidades jurídicas instaladas en su territorio que de alguna manera participen en estos delitos, independientemente de la responsabilidad de las personas físicas intervinientes.

(4) Compromiso de adoptar medidas para determinar la competencia jurisdiccional en estos delitos por razón del territorio, a fin de evitar potenciales conflictos en esta materia,

(5) de adoptar medidas para identificar e incautar los fondos utilizados o consignados a estos fines, compartir los fondos decomisados y destinarlos a indemnizar a las víctimas,

(6) de compartir información sobre presencia en el territorio de cada estado de un presunto terrorista y de adopción de las medidas de investigación y aseguramiento

---

<sup>96</sup> “International crimes: ius cogens and obligations erga omnes”, cit. p. 135.

<sup>97</sup> Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999.

pertinentes, así como de notificar, en su caso, su detención a los estados partes interesados.

(7) Compromiso de agilizar trámites de extradición de los responsables de estos delitos o, si no fuera pertinente, enjuiciarlos sin demora,

(8) de colaborar en la investigación, enjuiciamiento y extradición de los responsables de estos delitos,

(9) de no considerar en ningún caso estos delitos como asimilable a los delitos políticos, y

(10) el compromiso de sometimiento a arbitraje para la solución de controversias en la materia.<sup>98</sup>

Así las cosas, a pesar de su importancia, no podemos olvidar que estos compromisos no tienen naturaleza consuetudinaria sino *inter partes*. Sin embargo, MARTÍNEZ ALCANIZ apunta que si se tiene en cuenta el número de Estados que han ratificado algunos de los convenios contra el terrorismo, su diversidad regional y el bien jurídico que pretenden proteger, parece razonable plantearse la posible cristalización de algunos de estos instrumentos internacionales en normas imperativas para la comunidad internacional en su conjunto y de eficacia erga omnes<sup>99</sup>. Explicaremos este punto a la luz del papel de la jurisdicción universal en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>98</sup> Ver convenios citados en la nota 7.

<sup>99</sup> *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, cit. p. 237.

### 2.1.3. LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL

El ya mencionado principio de complementariedad, que determina la competencia jurisdiccional de la Corte Penal Internacional, se suma al principio de jurisdicción universal para configurar las principales herramientas en la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales (en sentido amplio) y en pro de su represión universal<sup>100</sup>. Con todo, la justicia penal internacional que hemos estudiado no debe ser confundida con la justicia universal, que es ejercida por los Estados en aplicación de su propia ley penal y que cobra capital importancia en la lucha contra el terrorismo internacional.

“La justicia universal debe entenderse como un principio del derecho internacional por el que se otorga a todos los Estados competencia para ejercer, en nombre de la comunidad internacional, jurisdicción penal sobre personas responsables por los crímenes [y delitos] más graves que preocupan a la comunidad internacional, independientemente del lugar de comisión”.<sup>101</sup> La jurisdicción universal constituye una excepción al principio de territorialidad del derecho penal, en virtud del cual el Estado del foro de comisión del delito será el responsable de realizar, al menos, las primeras diligencias de averiguación de los hechos punibles. Ahora bien, cuando el Estado del *locus delicti* no persiga los mencionados actos de forma eficaz, ya sea porque no exista en ellos un sistema apto o porque el sistema de represión penal se haya visto disminuido severamente (por la actuación del Estado o por otras causas), otro Estado podrá proceder subsidiariamente a su enjuiciamiento sin necesidad de que exista un nexo entre el delito y el Estado que pretende juzgarlo<sup>102</sup>. Toda vez que es requisito que los comportamientos punibles sean de relevancia internacional, huelga decir que los Estados no pueden decidir arbitrariamente sobre la extraterritorialidad de la ley penal, sino que la decisión debe (o debería) recaer en la sociedad internacional, vía tratado o costumbre internacional<sup>103</sup>.

Así las cosas, como ya hemos adelantado en el epígrafe precedente, los convenios sectoriales elaborados en la lucha contra el terror, dotan a los tribunales de

---

<sup>100</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, “Alcance y aplicación del principio de jurisdicción universal”, doc. A/65/181, 29 de julio de 2010, pára. 7 y 9.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 12.

<sup>102</sup> *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, cit. p. 117 y 152.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 153.

los Estados parte de una jurisdicción penal extraterritorial<sup>104</sup>, implementándose además, un sistema de colaboración y de asistencia judicial interestatal para facilitar la extradición de los presuntos autores<sup>105</sup>. MARTÍNEZ ALCANIZ entiende que muchos de estos instrumentos internacionales “contemplan una jurisdicción universal supletoria o subsidiaria, a causa de la naturaleza del delito, que es considerado una amenaza para la paz y seguridad internacional, convirtiéndolo en una especie de *delicta iuris gentium*, debiendo ser perseguido universalmente por los Estados parte”<sup>106</sup>. Asimismo, como también apuntamos *ut supra*, el autor aboga por considerar que si bien en los convenios sectoriales de lucha contra el terrorismo configuran una jurisdicción universal *inter partes*, y aunque el terrorismo todavía no ha evolucionado a un típico crimen internacional, cabe plantearse si algunos de estos convenios han cristalizado en normas consuetudinarias, haciendo posible que la justicia universal prevista pueda ser aplicada por cualquier Estado. El referido autor responde afirmativamente, si bien limita los efectos a “aquellos instrumentos internacionales que hayan alcanzado un nivel de ratificación amplio dentro de la comunidad internacional, representando las diversas regiones y culturas existentes<sup>107</sup>”-como es el caso de los convenios para la represión y lucha contra el terrorismo-.

#### **A. La justicia universal en los convenios sectoriales para la lucha contra el terrorismo**

Para proseguir con nuestro estudio analizaremos el último convenio elaborado en el marco de lucha contra el terrorismo, que versa sobre la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional. Este convenio fue elaborado en Pekín

---

<sup>104</sup> Cryer, R., Friman, H., Robinson, D., Wilmschurst, E., *An introduction to International Criminal Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 17.

<sup>105</sup> *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, cit., p. 238.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 243 y 244. Cfr. Remiro Brotons, A., “Los crímenes de derecho internacional y su persecución judicial”, *Cuadernos de derecho judicial*, Nº. 7, 2001, p. 80, donde opina que el conjunto de tratados constituyen normas de *ius cogens* de eficacia *erga omnes*; Guillaume, G. “Terrorisme et droit international”, *Recueil des cours de l'Academie de Droit International*, vol. 215, 1989 p. 300, dentro del sector que defiende que los convenios prevén la jurisdicción universal obligatoria sobre la base de la alternativa de extraditar o juzgar; Jaén Vallejo, M., *Legalidad y extraterritorialidad en el derecho penal internacional*, Atelier, Barcelona, 2006, p. 95, que concibe que los convenios sectoriales para la lucha contra el terrorismo no contienen jurisdicción universal alguna. Y, Williams, A.A., “International Law and terrorism: age-old problems different targets”, *Czech Yearbook of International Law*, vol. 26, 1988, p. 91, que considera que de lo que se trata es de una jurisdicción cuasiuniversal.

<sup>107</sup> El elemento material serían los propios tratados, las disposiciones de derecho interno dictadas a la luz de los mismos junto con las resoluciones judiciales de los Estados Parte, y las resoluciones de Naciones Unidas. La *opinio iuris* concurre desde la aprobación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde 193 adoptaron medidas en la lucha contra el terrorismo. *Ibid.*, pp. 245-248.

en el año 2010 y, si bien todavía no ha entrado en vigor, reproduce muy similarmente las disposiciones de los tratados anteriores.

El artículo 8 del convenio contempla los títulos jurisdiccionales de obligada implementación: el de territorialidad, objetivo y ficticio y el de personalidad activa (cuando el actor es nacional del Estado de que se trate). El mismo precepto, añade que, potestativamente, los Estados Parte podrán establecer su jurisdicción –sobre los delitos tipificados en el Convenio- atendiendo al criterio de personalidad pasiva (nacionalidad de la víctima, domicilio y residencia). Cabe indicar que otros convenios añaden el criterio de protección de los bienes del Estado<sup>108</sup>. Resulta capital, por último, el punto tercero que indica que “cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos previstos (...), en caso de que el probable responsable *se halle en su territorio* y dicho Estado *no conceda la extradición de esa persona*, conforme al Artículo 12, a ninguno de los Estados Partes que han establecido su jurisdicción con respecto a esos delitos”. Así, este precepto comprendería el principio de justicia universal de carácter supletorio, pues se condiciona a la presencia del presunto delincuente en el territorio del Estado que pretende juzgarlo y a la no concesión de la extradición<sup>109</sup>.

En conexión con lo anterior, el artículo décimo contiene la regla del *aut dedere aut iudicare*, que obliga a la aplicación del título jurisdiccional de justicia universal, sin excepción alguna, en aquellos casos en que el Estado donde se halle el presunto responsable no proceda a su extradición y con independencia del lugar de perpetración de los actos. Por tanto, se observa una vez más que la jurisdicción universal obligatoria no es primaria y que los Estados deben dotarse de jurisdicción universal para cumplir con la obligación referida, en virtud del artículo 8.

## **B. Eficacia de la jurisdicción universal para la represión del delito de terrorismo**

A la vista de las dificultades expuestas y de los estrechos cauces que actualmente existen en Derecho internacional para el enjuiciamiento y sanción del terrorismo, la importancia que cobra el principio de jurisdicción universal en la lucha contra el

---

<sup>108</sup> Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas de 1997, artículo 6.3.

<sup>109</sup> En este sentido, Meron, T. “Is International Law Moving Towards Criminalization?”, *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998, p. 22; Guillaume, G. “Terrorisme et droit international”, cit, p. 350; Martínez Alcañiz, A., *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, cit. p. 250.

terrorismo es indiscutible. Principio al que se le exige respetar los límites impuestos por el Derecho internacional y que no dificulte que las víctimas de estas flagrantes violaciones de los derechos humanos accedan a los tribunales sino que, *a contrario*, satisfaga sus necesidades y sea un instrumento eficaz en la lucha global contra estas atrocidades.

Es por este motivo por el que hemos estimado recurrir al principio de jurisdicción universal consagrado en el ordenamiento jurídico español y a su última propuesta de modificación, que en buena parte quedó plasmada en la reforma efectuada a la Ley Orgánica del Poder Judicial que, en su artículo 23 punto cuarto letra e), se refiere expresamente al delito de terrorismo. El propósito es poner de manifiesto, tomando como ejemplo la ley española, algunos obstáculos con los que se encuentra el principio de justicia universal que dificultan la consecución plena de los fines que lo justifican. Por ello nos centraremos exclusivamente en algunas de sus cuestiones más conflictivas y en otras que de haberse introducido a raíz de la mencionada propuesta de modificación habrían propinado “un golpe devastador para la jurisdicción universal y para los compromisos internacionales de España de asegurar que los crímenes graves no quedan en la impunidad<sup>110</sup>”.

Entre dichas restricciones cabe señalar la contenida en el apartado 5 b) del artículo 23, que lleva la supletoriedad de la jurisdicción universal en materia de terrorismo al extremo puesto que el simple *inicio* de un procedimiento de extradición prohíbe a las autoridades españolas *perseguir* los delitos de terrorismo cuando se hubieran iniciado los procedimientos en otro estado competente. Es así como nuestra legislación echa por tierra el valioso tiempo que media entre el inicio del procedimiento de extradición y el momento de su autorización o denegación, al prohibir la persecución de los autores y de los delitos. Y todo ello asumiendo que la supletoriedad del principio es tal para todos los delitos de terrorismo.

La reforma eliminó además la posibilidad de la acción popular, prevista en nuestra Constitución, limitando la persecución bajo este título a los casos en que el agraviado o el Ministerio Fiscal hayan interpuesto querrela. En este sentido BERNABEU ha resaltado el incuestionable valor de la acción popular en asuntos

---

<sup>110</sup> Carta abierta de 17 organizaciones internacionales sobre el proyecto de ley sobre jurisdicción universal en España, a consultar en: <http://www.otromundoesposible.net/carta-abierta-de-17-organizaciones-internacionales-sobre-el-proyecto-de-ley-sobre-jurisdiccion-universal-en-espana/>, visitada por última vez el 15 de abril de 2017.

relativos a crímenes internacionales, entre los que cita el terrorismo y ha señalado que “acabar con la acusación popular [es terminar con una] una institución que, en todo caso, ha contribuido al desarrollo procesal en nuestro país; un derecho constitucional (...) que ha contribuido enormemente en la protección de los que no siempre cuentan, de las víctimas, en España y en el mundo<sup>111</sup>”.

Por otro lado, la propuesta de reforma pretendía limitar la competencia sobre aquellas situaciones en que el procedimiento se dirija contra un extranjero a los casos en que éste tuviera su residencia en España, estableciendo por tanto un condicionamiento a la nacionalidad del presunto autor. La propuesta también contenía la modificación del término “víctima” por el de “víctimas” dando a entender una exigencia de pluralidad de agraviados.

En definitiva, lo que nos interesa poner de manifiesto aquí es que a pesar de la trascendencia del título de jurisdicción en la represión del terrorismo internacional los límites que se imponen en los ordenamientos internos pueden ser de tal envergadura que resulten del todo ineficaces. El ejemplo español es llamativo, habida cuenta de la histórica preocupación de nuestro Estado por el fenómeno terrorista y, sin duda, es peligroso, si otros gobiernos lo eligen como modelo.

---

<sup>111</sup> Bernabéu, A., “*La legitimación popular de la Justicia. Salvar la acusación popular*”, Serie de Debates Jurídicos de Rights International Spain, núm. 1, febrero de 2014. Disponible en: [https://docs.google.com/a/ucm.es/file/d/0ByBM8\\_x9YdxicDITVGNOX0lheXo1UzBSNGRR-NkFkVnlqdlBj/edit](https://docs.google.com/a/ucm.es/file/d/0ByBM8_x9YdxicDITVGNOX0lheXo1UzBSNGRR-NkFkVnlqdlBj/edit).



## **2.2. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS *IN STRICTO SENSU***

Es incuestionable que la protección de las víctimas del terrorismo ha de comenzar con el establecimiento de normas que permitan a la Comunidad Internacional erradicar esta lacra. Por naturaleza, una buena parte de estas normas han de ser punitivas y es una realidad que históricamente el Derecho penal ha prestado mayor atención al victimario que a la víctima (principalmente como consecuencia de la concepción de esta rama del Derecho como una manifestación del *ius puniendi* del Estado). Sin embargo, la consolidación de los Estados sociales y democráticos de Derecho y la configuración de una Comunidad Internacional promotora de los derechos humanos han llevado a la reinterpretación de la finalidad del derecho penal, que ha de ser garantizar la protección del régimen de valores, derechos y libertades fundamentales que hayan sido reconocidos<sup>112</sup>. Ha sido en este proceso cuando las víctimas se han posicionado también como titulares de esta garantía, porque es principalmente en el proceso penal cuando las víctimas deben ser amparadas y tuteladas en sus derechos.

A este proceso de reinterpretación se unen otros fenómenos que han constatado la evolución del Derecho internacional en un sentido más amplio pasando de la tradicional importancia del Estado a la creciente consideración del individuo.

### **2.2.1. ESTATUTO JURÍDICO DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

La toma en consideración de las personas como víctimas del delito es reciente, se remonta a la sociedad surgida al término de la II Guerra Mundial y, además, se limita a áreas concretas del ordenamiento internacional: al Derecho internacional de los derechos humanos, al Derecho internacional humanitario y al Derecho penal internacional. Por esto último se decimos que el reconocimiento es sectorial.

Es así como de forma progresiva, desde la década de los 50 del siglo pasado, han ido proliferando en el Derecho internacional público una serie de normas que han permitido a las víctimas salir de la sombra en la que se encontraban. Si bien debemos anotar ya la diversa naturaleza jurídica y ámbito de aplicación, así como la referencia exclusiva a determinadas categorías de víctimas que contienen estas normas, todas ellas

---

<sup>112</sup> Sanz Hermida, A. M<sup>a</sup>, *Víctimas de delitos: derechos, protección y asistencia*, Iustel, Madrid, 2009, p. 25.

comparten una serie de elementos que permiten trazar un estatuto internacional común<sup>113</sup>.

El primer problema que debemos resolver es el que plantea la diversidad que reflejan estas normas en cuanto a su objeto. Como ya hemos mencionado, los instrumentos jurídicos actualmente vigentes hacen referencia a categorías de víctimas concretas (las víctimas de delitos, del abuso de poder, de graves violaciones del Derecho internacional humanitario, de desapariciones forzadas, *inter alia*). Sin embargo, lejos de suponer un obstáculo, debemos entender que estas normas permiten definir un catálogo de derechos para todas las víctimas, que comparten haber sido objeto de un acto ilícito que constituye un delito<sup>114</sup>.

Cuando nos adentremos en el análisis de esta normativa observaremos que en gran parte se trata de derechos ya reconocidos por el Derecho internacional de los derechos humanos, esto es, de *lege lata*. De otro lado, encontraremos algunos derechos exclusivos de la condición de víctima y de los que minoría se entienden exclusivos de una categoría concreta<sup>115</sup>.

Por último, antes de proceder a su estudio, debemos anotar que la única norma internacional que se refiere expresamente a las víctimas del terrorismo son las *Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas*, adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 2 de marzo de 2005. En cualquier caso no podemos obviar que se trata de una norma de carácter regional con origen en una organización de cooperación, lo que supone un límite a la eficacia de sus objetivos<sup>116</sup>.

#### a) Normas de ámbito universal (dictadas en el seno de las Naciones Unidas)

En el marco de las Naciones Unidas podemos encontrar tres instrumentos que distinguen entre cinco categorías de víctimas: las víctimas de delitos, las víctimas del abuso de poder, víctimas de desapariciones forzadas, de violaciones manifiestas de las

---

<sup>113</sup> “Las víctimas y el Derecho internacional”, cit., pp. 7 y 8.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>115</sup> Fernández de Casadevante, C., “Impacto de la normativa internacional en materia de víctimas de delitos graves, especialmente de terrorismo y de abuso de poder”, *Eguzkilore*, n° 26, 2012, pp. 157-171.

<sup>116</sup> La eficacia dependerá de la ratificación del tratado por los Estados miembros del Consejo de Europa y de la posterior adopción de las medidas de ejecución oportunas en el derecho interno (pues los tratados *self executing* son la excepción).

normas internacionales de derechos humanos y las víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario<sup>117</sup>.

De forma sintética, podemos resumir el catálogo de derechos que recogen las resoluciones de la ONU en los siguientes:

A las víctimas de delitos y del abuso de poder: el derecho a acceder a la justicia y a recibir un trato justo, vinculado a la reparación de las víctimas y a la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas, así como el derecho al resarcimiento a la indemnización y a la asistencia.

Para las víctimas del abuso de poder y de las desapariciones forzadas: el derecho a la justicia –incluido un recurso judicial rápido y eficaz-, el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, el derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones con ese fin, a constituir y formar parte de organizaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por los desaparecidos, así como el derecho a la reparación del daño y a una indemnización justa y eficaz.

El tercero de los instrumentos, relativo a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos, se limita a recoger obligaciones jurídicas (mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos) ya vigentes en el marco universal o en el regional, a través de tratados internacionales del Derecho internacional de los derechos humanos, del Derecho internacional humanitario y del Derecho penal internacional.

A la vista de lo expuesto, podemos observar que las Naciones Unidas no han sido en absoluto incisivas en la adopción de medidas específicas de protección y soporte a las víctimas del terrorismo, sino que se dirigen a todas las víctimas de delitos violentos –ente las que sin duda se encuentran las de los actos terroristas-. Hasta la fecha, en materia de terrorismo, la ONU se ha centrado más en fundamentar la

---

<sup>117</sup> Resolución Asamblea General 20/34 que contiene la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, de 29 de noviembre de 1985; Resolución 47/133 de la Asamblea General que contiene la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 18 de diciembre de 1992 –seguida por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006-; Resolución Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 2005/35, sobre 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 reparaciones, de 19 de abril.

protección y la garantía de los derechos de estas víctimas<sup>118</sup>. Una de las muchas manifestaciones de los Estados Miembros al respecto quedó plasmada en el Plan de Acción aprobado por la Asamblea General de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo: “resolvemos a adoptar las medidas siguientes para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, que incluyen, aunque no exclusivamente, los conflictos prolongados sin resolver, *la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones*, la ausencia del imperio de la ley (...), reconociendo al mismo tiempo que ninguna de esas condiciones puede excusar ni justificar los actos de terrorismo (...)”<sup>119</sup>.

b) Normas de ámbito regional: la labor del Consejo de Europa

El trabajo pionero del Consejo de Europa en torno a la protección de las víctimas de delitos se plasma en el *Convenio n°116, sobre indemnizaciones a las víctimas de delitos violentos*, de 24 de noviembre de 1983. Este tratado, al que precedieron otros trabajos del mismo órgano, contiene las normas mínimas para la compensación de las víctimas por el “Estado en cuyo territorio se hubieran producido tales delitos (...), sobre todo en los casos en que el autor del delito no fuera identificado o careciera de recursos”, y sobre la base de los principios de equidad y solidaridad. En particular, la norma se refiere a “aquellos que hayan sufrido lesiones corporales o daños en su salud o de las personas que estuvieran a cargo de las víctimas” cuando la víctima fuera (a) nacional de los Estados Partes en el Convenio o, (b) nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa que tengan su residencia permanente en el territorio de comisión del delito. Por último, el alcance mínimo de la compensación ha de ser: “las pérdidas de ganancias, los gastos médicos, de hospitalización, funerales y, en relación a las personas a cargo de la víctima, sus pérdidas de manutención”.

De otro lado, encontramos la *Recomendación sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y del proceso penal*, aprobada por el Comité de Ministros el 28 de julio de 1985, donde el Consejo de Europa recomienda la adopción de medidas a favor de las víctimas en el mismo, porque es una función esencial de la justicia criminal “hacer frente a las necesidades y salvaguardar los intereses de la víctima”.

---

<sup>118</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, p. 280.

<sup>119</sup> “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, Naciones Unidas, Asamblea General, doc. A/RES/60/288, 20 de septiembre de 2006, cursivas añadidas.

En tercer lugar, y según buena parte de la doctrina propiciada por los atentados del 11 de septiembre en Nueva York<sup>120</sup>, se produjo la aprobación en julio de 2002 de las guías del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo. Estos principios guía tienen por objeto orientar el comportamiento de los Estados en su lucha contra el terrorismo, de forma que de un lado tienen la obligación positiva de proteger los derechos fundamentales (y en especial el derecho a la vida) de todas las personas bajo su jurisdicción frente a los actos terroristas. De otro lado, se establece también la obligación del Estado a contribuir a la compensación de las víctimas de ataques terroristas cometidos en su territorio, cuando la compensación no sea posible por los cauces ordinarios.

En cualquier caso, el desarrollo de los referidos principios llegaría en 2005 mediante la elaboración de las *Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas*, por el mismo Comité, “con el objeto de responder a las necesidades y preocupaciones de las víctimas, identificando los medios a poner en práctica para ayudarles y proteger sus derechos fundamentales, excluyendo toda arbitrariedad y todo trato discriminatorio o racista”<sup>121</sup>. El texto recoge doce principios, entre los que cabe subrayar; la asistencia a las víctimas del terrorismo –de emergencia y continuada-, la investigación y persecución de los perpetradores de los atentados, el acceso a la justicia de forma efectiva, la protección de las víctimas, de su vida privada y familiar, así como de su dignidad y seguridad. Por último, se consagra la cuestión de la información a las víctimas –imprescindible para que el resto de derechos sean reales y efectivos- y se desarrolla específicamente el derecho a la compensación como forma de reparación.

c) Normas de ámbito regional: las medidas adoptadas por la Unión Europea y en el marco americano.

Por lo que respecta a la Unión Europea, la aproximación a la cuestión ha sido genérica, referida a las víctimas de delitos violentos, mucho más reciente que las anteriores iniciativas comentadas pero mucho más intensa y profunda. Todo ello sin mencionar las relevantes consecuencias derivadas de la naturaleza de la UE – organización de integración a la que los Estados miembros han cedido competencias

---

<sup>120</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, p. 283.

<sup>121</sup> Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Human Rights and the Fight Against Terrorism, de 11 de julio de 2002, preámbulo, parr. h).

legislativas<sup>122</sup>- que, por todo lo demás, ha seguido los pasos adoptados por el Consejo de Europa<sup>123</sup>.

Fue el establecimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia, por el Tratado de Ámsterdam (1997)<sup>124</sup> la circunstancia que impuso el deber de “considerar la necesidad de protección de las víctimas de delitos en la UE. Es un paralelismo necesario con las numerosas medidas tomadas para promover la cooperación judicial en asuntos civiles y combatir la delincuencia y el terrorismo. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a poder acceder fácilmente a la protección adecuada y a la indemnización por los daños sufridos por los delitos y actos terroristas”<sup>125</sup>.

No fue hasta 2001 cuando se abordó el estatuto de la víctima en el proceso penal, por las Decisión Marco del Consejo, de 15 de marzo. La motivación que la impulsó es la importancia de que los Estados aproximen sus disposiciones legales y reglamentarias para ofrecer a las víctimas de delitos la protección requerida y de tratar de forma integrada y articulada sus necesidades, evitando soluciones incoherentes o parciales. Esta Decisión Marco va más allá de la Recomendación del Consejo de Europa a la que nos hemos referido<sup>126</sup>. El texto reconoce y garantiza el derecho a recibir la información necesaria para la defensa de sus intereses, de comunicación para una mejor comprensión del proceso penal, de asistencia jurídica y financiera, el derecho a la protección de la intimidad e imagen, así como tratar de evitar el contacto entre las víctimas y procesados. También se contempla el derecho a la indemnización de la víctima por el autor, la creación de servicios especializados de apoyo a las víctimas, la formación adecuada de las personas que intervengan en las actuaciones y la creación de las condiciones necesarias para tratar de prevenir la victimización secundaria o evitar que la víctima sufra tensiones innecesarias. Por último, la Decisión Marco se refiere a la necesidad de que los Estados cooperen eficazmente para “la defensa eficaz de los intereses de la víctima en el proceso penal, ya mediante redes directamente vinculadas al sistema judicial, ya mediante vínculos entre organizaciones de apoyo a la víctima<sup>127</sup>” y exige que “las autoridades competentes estén en condiciones de tomar las medidas

---

<sup>122</sup> “Las víctimas y el Derecho internacional”, cit., p. 21.

<sup>123</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, p. 288.

<sup>124</sup> Título IV del TUE, artículo K1 (hoy artículo 29).

<sup>125</sup> Propuesta de Directiva del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos, COM (2002) 562 final, de 16 de octubre de 2002, p.2.

<sup>126</sup> *El terrorismo como crimen internacional*, p. 288

<sup>127</sup> Decisión Marco del Consejo relativa al *Estatuto de la víctima en el proceso penal*, 2001/220/JAI, de 15 de marzo, artículo 12.

necesarias para paliar las dificultades derivadas del hecho de que la víctima resida en un Estado miembro distinto de aquél en que se haya cometido la infracción<sup>128</sup>.”

Fue en 2004 cuando se recogió la cuestión relativa a la indemnización de las víctimas de delitos violentos en la Directiva del Consejo de 29 de abril, como respuesta a una regulación que se entendía del todo insatisfactoria tras haber sido declarada discriminatoria por razón de la nacionalidad<sup>129</sup>, así como a los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001<sup>130</sup> y catalizados por los atentados del 11 de marzo de 2004. Y, en fin, porque la Unión Europea “no puede limitarse a las medidas dirigidas a la prevención o a la lucha contra la delincuencia, sino que debe también asegurar que existen mecanismos apropiados a favor de las víctimas cuando ocurren actos de delincuencia y de terrorismo. Es decir, las medidas de carácter represivo deben combinarse con medidas de justicia restaurativa<sup>131</sup>”.

Así, la Directiva contiene una serie de “normas mínimas sobre protección de víctimas de delitos, en particular, sobre el acceso de las víctimas de delitos a la justicia y sus derechos a una indemnización por daños y perjuicios, incluidas las costas<sup>132</sup>” cuando el delito haya sido cometido en la UE con independencia de aquel en que la víctima tenga su residencia habitual. Asimismo la norma impulsa un sistema de cooperación para eliminar las dificultades procesales que puedan surgir en la solicitud de la compensación dentro de la Unión Europea.

En octubre de ese mismo año, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo en que declara estar “estudiando la posibilidad de desarrollar una aproximación común a situaciones de emergencia a través de un fondo de solidaridad revisado –a sumar a las previsiones nacionales de compensación- con el objetivo de aportar ayuda económica para afrontar las consecuencias de situaciones de emergencia derivadas de una crisis imprevista. Dicho instrumento aportará fondos para el apoyo a las víctimas del terrorismo [*inter alia*]<sup>133</sup>”.

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, art. 11

<sup>129</sup> Sentencia del TJCE de 2 de febrero, *Asunto Cowan*, Rec. 1989-2, 195.

<sup>130</sup> Propuesta de Directiva del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos, cit., p. 5.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>132</sup> Directiva 2004/80/CE, *sobre indemnización a las víctimas del delito*, DOCE, nº261, de 6 de agosto, párrafo 3 del preámbulo.

<sup>133</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de sus consecuencias*, COM/2004/0701 final, de 20 de octubre de 2004, anexo 2, pto. 1.3.

En 2005, el Parlamento Europeo en su Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos, declaró ser “consciente del sufrimiento y la desolación de las víctimas, y pide que los Estados y todos los órganos competentes tomen medidas de protección jurídica y social”, asimismo, “pide que la Comisión promueva la redacción de una Convención Internacional, en el seno de las Naciones Unidas, de protección y asistencia de las víctimas del terrorismo<sup>134</sup>”.

En este orden de cosas tampoco podemos pasar por alto la Decisión adoptada por el Consejo el 12 de febrero de 2007 por la que se establece, para el periodo 2007-2013, el programa específico “Prevención y lucha contra la delincuencia” integrado en el programa general “Seguridad y defensa de las libertades”, con la finalidad de contribuir al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia, mediante la adopción de “las medidas necesarias para prevenir, detectar, investigar y perseguir con eficiencia y eficacia todas las formas de delincuencia y, muy especialmente, la de carácter transfronterizo<sup>135</sup>”. El plan específico aborda la protección de las víctimas del delito y se propone financiar diferentes acciones para promover y desarrollar mejores prácticas en materia de protección, en particular: medidas de mejora de la cooperación y coordinación efectivas (redes de confianza y comprensión mutuas, intercambio y difusión de información), actividades de evaluación, control y análisis, desarrollo y transferencia de técnicas y métodos, actividades de formación e intercambio de personal y expertos, así como actividades de sensibilización y difusión<sup>136</sup>.

Por último, es preciso destacar también el importante papel en este proceso de la Directiva 2012/29, que atribuye competencia a las instituciones, de forma expresa y por vez primera, para establecer normas mínimas en materia de derechos de las víctimas de delitos, en la medida en que sean necesarias para que se produzca el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales, y la cooperación judicial y policial en

---

<sup>134</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2005, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos 2004/2151(INI), DOUE C45, E/107, 23/2/2006, párr. 3 y 4.

<sup>135</sup> Decisión por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa específico “Prevención y lucha contra la delincuencia”, integrado en el programa general “Seguridad y defensa de las libertades”, 2007/125/JAI, de 12 de febrero. Exposición de motivos, par. 7.

<sup>136</sup> *Ibid.*, artículo 4.2.



asuntos penales con dimensión transfronteriza<sup>137</sup>. Esta Directiva recoge de una forma sistematizada y más clara el contenido de la Decisión marco de 2001, que por estas razones sustituye. El Parlamento y el Consejo recopilan en un texto normativo, que los Estados miembros han de transponer a sus ordenamientos jurídicos internos, derechos ya incluidos en la referida Decisión a los que dota de mayor contundencia y alcance. En otros casos, los menos, pero no por ellos menos relevantes, trata derechos que se enuncian por primera vez en el marco de la Unión Europea<sup>138</sup>. Así, para evitar sonar reiterativos, enunciaremos aquí aquellos puntos en que la Directiva resulta más novedosa<sup>139</sup>.

En relación con el derecho a la información y la prestación de apoyo a las víctimas, se reconoce su derecho a entender y ser entendidas, en el contexto penal, desde el primer momento; se prevén para ello obligaciones en relación con el uso de un lenguaje sencillo y accesible, la toma en consideración de las características personales y posibles discapacidades de la víctima y la posibilidad de presentar la denuncia en una lengua comprensible para la víctima -cuando no entienda la de la autoridad competente<sup>140</sup>. En cuanto a su derecho a participar en el proceso penal: se contempla el caso de la víctima menor para determinar si procede la audiencia, habida cuenta de su edad y madurez, asimismo la posibilidad de que la víctima solicite que se revise la decisión de la autoridad competente de no continuar con el procesamiento del infractor, salvo si la decisión responde a un arreglo extrajudicial. Se introduce también un concepto más amplio de justicia reparadora y se definen mejor las características y las condiciones que han de concurrir para poder utilizar estos servicios<sup>141</sup>. Por último, en un tercer bloque de derechos, relativos a la protección a las víctimas, la Directiva determina claramente que la protección se extiende a los familiares, menciona los riesgos a los que se enfrentan las víctimas y aclara que la protección debe ser prestada por los Estados durante el desarrollo del proceso y también durante la instrucción. Por

---

<sup>137</sup> Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo

<sup>138</sup> Blázquez Peinado, M.D., “La Directiva 2012/29/UE ¿un paso adelante en materia de protección de las víctimas en la Unión Europea?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 46, septiembre-diciembre de 2013, pp. 897-934, p. 923.

<sup>139</sup> Vid. un estudio pormenorizado en Oromí i Vall-Llovera, S., “Víctimas de delitos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29”, *RGDPR*, núm. 30, mayo 2013.

<sup>140</sup> Directiva 2012/29/UE, cit., arts 3 y 5.

<sup>141</sup> Directiva 2012/29/UE, cit., arts 11 y 12.

último, se prevén también derechos y medidas adicionales para los casos en que las víctimas presentan necesidades especiales de protección son menores de edad, en los artículos 23 y 24.

En el plano regional americano, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la única norma internacional que atañe a las víctimas es la *Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas*, de 9 de julio de 1994. Muchas de las obligaciones que contiene a cargo de los Estados están ya recogidas en otros tratados, entre las que podemos destacar la obligación de tipificar el delito de desaparición forzada, la no consideración de la práctica como delito político a los efectos de la extradición, la obligación del Estado de establecer su jurisdicción sobre el caso concreto y la imprescriptibilidad de la acción penal y de la pena, entre otras<sup>142</sup>.

d) Las normas del Derecho Penal Internacional: el Estatuto de Roma y las Reglas de Procedimiento y Prueba

Debemos recordar que los derechos procesales que estudiaremos aquí se limitan subjetivamente a las víctimas de los crímenes internacionales para cuyo enjuiciamiento es competente la Corte Penal Internacional donde encontraremos, al menos, a las víctimas del terrorismo surgidas de ilícitos subsumibles en el tipo de crímenes de guerra o de lesa humanidad. También conviene traer a colación el concepto amplio de víctima desarrollado por el Estatuto de Roma, que explicamos en el punto segundo del capítulo primero.

El Estatuto de la Corte y sus Reglas de Procedimiento y Prueba reconocen expresamente a las víctimas, de un lado, en los artículos 68, relativo a la protección de las víctimas, los testigos y su participación en las actuaciones, 75, sobre la reparación, y 79, que ordena la creación de un fondo fiduciario en beneficio de las víctimas; de otro, en la Sección III del Capítulo 4.

De conformidad con estos preceptos, se reconoce el derecho de la víctima a participar mediante la aportación de observaciones en distintos momentos procesales, y a que éstas sean tenidas en cuenta junto con sus opiniones<sup>143</sup>. La regla 86 exige también la consideración de las necesidades de las víctimas y las reglas 87 y 88 promueven la adopción de medidas especiales tendentes a facilitar el testimonio de una víctima o

<sup>142</sup> Texto disponible en <http://www.ddhh.gov.cl/wp-content/uploads/2015/12/Convención-Interamericana-sobre-Desaparición-Forzada-de-Personas.pdf>, consultada el 1 de abril de 2017.

<sup>143</sup> Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional, artículos 15.2, 19.3 y 68.3.

testigo y el control diligente de los interrogatorios, a fin de preservar la intimidad de los mismos. Además, el artículo 68 del Estatuto impone a la Corte la adopción de medidas que protejan la seguridad, la dignidad, la vida privada y el bienestar de las víctimas, y plantea una excepción al principio del carácter público de las audiencias. En su apartado tercero este precepto reconoce también la participación activa de las víctimas en el proceso, que tendrán derecho a ser notificadas de todas las actuaciones de la Corte.

Sin embargo, el aspecto más innovador –pues recordemos que el Estatuto es un tratado de ámbito universal– es la previsión específica del procedimiento de reparación de las víctimas (artículo 75). La Corte se designa competente para determinar en su decisión –de forma motivada– el alcance de los daños, las pérdidas o perjuicios causados a las víctimas y a sus causahabientes (incluyendo la posibilidad de ordenar la restitución, la indemnización o la rehabilitación). En cualquier caso, la verdadera novedad, que permite la eficacia de las cuestiones previstas en el precepto anterior, es la creación de un Fondo Fiduciario “en beneficio de las víctimas, alimentado por subvenciones y dotaciones públicas o privadas<sup>144</sup>”.

A modo de conclusión particular, señala FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE que las previsiones del Estatuto de Roma y de las Reglas de Procedimiento y Prueba constituyen un “avance notabilísimo en el Derecho internacional”, por lo menos en lo que al reconocimiento de las víctimas como actores en el proceso penal se refiere<sup>145</sup>. Su opinión descansa, entre otras razones, en el papel predominantemente testifical que se le reconoce a las víctimas en los Estatutos de los tribunales penales internacionales *ad hoc*<sup>146</sup>.

Por último, a modo de conclusión general, la situación en que se encuentra el estatuto jurídico internacional de las víctimas del terrorismo queda bien resumida al decir que los derechos reconocidos “son todos los que están pero no están todos los que son”. El citado autor señala que ninguna de las normas que hemos estudiado contiene expresa y autónomamente dos derechos fundamentales para las víctimas del terrorismo: el derecho a la verdad<sup>147</sup> y el derecho a la memoria.

---

<sup>144</sup> Estatuto de Roma, artículo 79.

<sup>145</sup> “Las víctimas y el Derecho internacional”, cit, p. 44.

<sup>146</sup> Cfr. Los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales para la ex-Yugoslavia y para Ruanda.

<sup>147</sup> Las Líneas directrices lo contemplan, pero no como derecho autónomo sino vinculado al derecho de las víctimas a la investigación de los hechos que han causado su victimización.

El derecho a la verdad está ampliamente reconocido en diferentes ramas del Derecho internacional con carácter autónomo, siempre en un contexto de violaciones graves de los derechos humanos<sup>148</sup>. Está vinculado con la “obligación y el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces y velar por que haya recursos efectivos y se obtenga reparación<sup>149</sup>”. El derecho a la verdad consiste en el derecho que asiste a las víctimas “a tener pleno y completo conocimiento de los hechos que dieron lugar a su victimización, las circunstancias específicas que los motivaron, quiénes fueron los responsables y que éstos sean declarados como tales”<sup>150</sup>. Este derecho tiene por finalidad, mediante el reconocimiento de los hechos y de la determinación de sus responsables, consolidar los procesos de paz y reconciliación en las sociedades donde los crímenes fueron perpetrados. En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU ha reconocido que el derecho a la verdad, la justicia y la reparación constituyen una parte esencial de la protección de los derechos humanos y ha destacado el papel de las comisiones no judiciales de investigación<sup>151</sup>, a las que nos referiremos más adelante. Por último, el derecho a la verdad no casa con los indultos, las medidas de perdón ni las leyes de amnistía que implican el cese de las investigaciones o los procesos judiciales que pudieran indiciarse frente los posibles autores de violaciones graves de los derechos humanos<sup>152</sup>.

El derecho a la memoria es nuevamente un derecho autónomo, vinculado al derecho a la verdad y cuya razón descansa en la dignidad de la persona. A diferencia del derecho a la verdad, no ha sido recogido expresamente en ninguna norma internacional pero se desprende de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, y se predica solamente respecto de las violaciones graves de los derechos humanos (es decir, únicamente las víctimas de tales violaciones son titulares del mismo). El derecho a la memoria “está orientado a denunciar el hecho ilícito de la victimización con un efecto de permanencia a lo largo del tiempo y a preservar la memoria de las víctimas

---

<sup>148</sup> “Impacto de la normativa internacional en materia de víctimas de delitos graves, especialmente de terrorismo y de abuso de poder”, cit., p. 165.

<sup>149</sup> Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 62º periodo de sesiones, Tema 17 del programa provisional, Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 9 de enero de 2006 (E/CN.4/2006/91), par. 59.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Informe presentado por Louis Joinet (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1) de conformidad con la decisión 1996/119 de la Subcomisión de derechos humanos de 29 de agosto de 1996.

<sup>152</sup> “Impacto de la normativa internacional en materia de víctimas de delitos graves, especialmente de terrorismo y de abuso de poder”, cit., p. 166.

para las generaciones presentes y venideras<sup>153</sup>”. En la otra cara de la moneda, los Estados han de adoptar todas las medidas necesarias para preservar la honra y la memoria de las víctimas, así como para impedir cualquier acto que atente contra las mismas o constituya una ofensa o menosprecio<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>154</sup> *Ibid.*

### 2.2.2. OTROS MECANISMOS DE REPARACIÓN E INICIATIVAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Como hemos visto, los derechos que configuran o deberían conformar el estatuto jurídico internacional de las víctimas del terrorismo son muy diversos; ello exige que los mecanismos de reparación no se ciñan a instrumentos de naturaleza económica, si bien su relevancia es indiscutible. En esta sección trataremos otros mecanismos e iniciativas adoptadas en pro de la reparación y apoyo a las víctimas del terrorismo. En particular, nos referiremos a las comisiones de verdad, la proposición de formar altos comisionados en el ámbito interno e internacional, así como a la creación de un portal virtual de apoyo a las víctimas del terrorismo.

Aunque el término carece de definición legal, las comisiones de verdad son el nombre con el que se denomina a los órganos estatales, de naturaleza temporal y no jurisdiccional, creados para la investigación de los abusos del Derecho internacional humanitario o de los derechos humanos, producidos, por lo general, en contextos de conflicto armado o a raíz de otras circunstancias internas (como el derrocamiento de un gobierno totalitario)<sup>155</sup>. Si bien han sido tradicionalmente creadas en los procesos de reconciliación entre países que se han enfrentado en un conflicto armado, conviene plantear su creación para satisfacer el derecho a la verdad que asiste a las víctimas del terrorismo, toda vez que las comisiones de verdad se presentan como mecanismos de los que se puede servir el Estado para cumplir su obligación internacional de garantizar los derechos humanos<sup>156</sup>.

En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, estas comisiones “pueden presentar una ayuda muy valiosa a las sociedades al constatar hechos relacionados con infracciones de los derechos humanos en el pasado, fomentar la rendición de cuentas, preservar pruebas, identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales [así como] servir de plataforma pública para

---

<sup>155</sup> López-Jacoiste Díaz, E. “Las comisiones de verdad y reconciliación como instrumentos para la justicia y consolidación de la paz: algunas consideraciones desde el derecho internacional”, en Brito, W. y Pueyo Losa, J. (dirs.) y Vale Pereira, M.A. y Ponte Iglesias, M.T. (coords.), *Conflictos armados, gestión postconflicto y reconstrucción*, Santiago de Compostela, SCIENTIA IVRIDICA, Andavira Editorial, 2011, p. 518.

<sup>156</sup> *Ibid.*

que las víctimas cuenten directamente al país sus historias personales y facilitar el debate público sobre cómo aceptar el pasado”<sup>157</sup>.

En cualquier caso, las comisiones de verdad no se plantean como sustitutivos de la labor de los tribunales penales, que son de toda parte imprescindibles para exigir responsabilidad individual pero cuya labor con frecuencia se reputa insuficiente<sup>158</sup>. En definitiva, son mecanismos complementarios a la jurisdicción penal para la rendición de cuentas pues la refuerzan gracias a su mayor flexibilidad<sup>159</sup>. Este hecho fue reconocido por la Comisión Internacional de Investigación para el caso Sudán y Darfur, que declaró que “los tribunales penales, por sí solos, no son el mecanismo más adecuado para develar todo el abanico de actos criminales cometidos durante un periodo de represión, debido en parte a que sólo pueden dictar sentencias condenatorias sobre la base de pruebas cuya fiabilidad esté fuera de toda duda fundada” y, además, que en situaciones de delitos en masa, “los procesamientos individuales son limitados (...) por lo que difícilmente se satisfacen expectativas de las víctimas respecto a los sufrimientos padecidos”<sup>160</sup>.

Por último, no podemos cerrar esta alusión a las comisiones de verdad sin hacer una mención a las limitaciones impuestas por el orden internacional. En este sentido, las comisiones de verdad podrán ser eficaces mecanismos de justicia reparadora cuando combinen fórmulas para exigir la responsabilidad individual penal, sin dejar de lado la complejidad del proceso y, por tanto, consideren la posibilidad de conceder amnistías<sup>161</sup>. Pero, como quedó reflejado *ut supra* las amnistías, que se conceden en base al derecho interno, pueden verse limitada por el orden internacional -que no puede permitir en caso alguno las amnistías ante crímenes internacionales-. Negación a las

---

<sup>157</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre *el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Doc. S/2004/616, 23 de agosto de 2004, párr. 50.

<sup>158</sup> Villa-Vicencio, CH. “Why perpetrators should not always be prosecuted: Where International Criminal Court and truth commissions meet”, *Emory Law Journal*, vol. 49, 2000, pp. 205-222, p. 210.

<sup>159</sup> “Las comisiones de verdad y reconciliación como instrumentos para la justicia y consolidación de la paz: algunas consideraciones desde el derecho internacional”, cit., p. 524.

<sup>160</sup> Informe de la Comisión Internacional de Investigación sobre Darfur al Secretario General de la ONU con arreglo a la resolución 1564 aprobada por el Consejo de Seguridad el 18 de septiembre de 2004, 25 de enero de 2005, par. 617.

<sup>161</sup> Keller L.M., “The False Dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court”, *Hague Justice Journal*, 3 (1), 2008, pp.12-53.

víctimas el derecho a la justicia y “suponen *de facto* una especie de pacto individualizado de no prohibición”<sup>162</sup>.

En otro orden de ideas cabe hacer referencia a la proposición que quedó plasmada en la Agenda de Madrid, elaborada en el marco de la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad celebrada en 2005, consistente en la valoración de la posibilidad de “crear altos comisionados para las víctimas en el ámbito nacional e internacional, que defiendan los derechos de las víctimas a conocer la verdad y asimismo contribuyan a que se haga justicia, a una tutela adecuada y a una indemnización plena”<sup>163</sup>. Doce años después de la Cumbre, no se han constituido tales comisionados que, por analogía con el que ya existe en el seno de las Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos, tendrían la función de trabajar con los gobiernos, los parlamentos, los tribunales, las instituciones nacionales, la sociedad civil, las organizaciones regionales e internacionales y el sistema de las Naciones Unidas para desarrollar, facilitar y fortalecer la capacidad<sup>164</sup>, para proteger a las víctimas del terrorismo, de conformidad con las exigencias del Derecho internacional y de los derechos humanos.

A día de hoy, tan solo existe un Grupo de Trabajo de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo y Divulgación de su Situación, como parte del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF, en inglés). Las actividades del grupo de trabajo se centran en “la mejora de la coordinación y cooperación entre los órganos de las Naciones Unidas en relación con las víctimas del terrorismo; la asistencia técnica y las actividades de desarrollo de la capacidad; la promoción y protección de los derechos de las víctimas por medio de plataformas, campañas y talleres basados en múltiples medios; y la facilitación de una plataforma que permita a las voces de las víctimas contrarrestar el discurso de los extremistas violentos”<sup>165</sup>.

Por último, en relación con las iniciativas de este grupo, cabe destacar el lanzamiento de un portal de apoyo a las víctimas del terrorismo en junio de 2014, una

---

<sup>162</sup> “Las comisiones de verdad y reconciliación como instrumentos para la justicia y consolidación de la paz: algunas consideraciones desde el derecho internacional”, cit., p. 532.

<sup>163</sup> “Agenda de Madrid”, cit.

<sup>164</sup> Consultar las funciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhatWeDo.aspx>, última visita el 10 de abril de 2017.

<sup>165</sup> Consultar las funciones del grupo de trabajo de apoyo a las víctimas del terrorismo y divulgación de su situación en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/supporting-and-highlighting-victims-terrorism>, última visita el 10 de abril de 2017.



plataforma apolítica que sirve como un mecanismo para facilitar el acceso a información por parte de las víctimas, sus familias y su comunidad –sobre apoyo psicológico, el acceso a la justicia o a oportunidades de rehabilitación ofrecidas por los Estados miembros<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Consultar portal en: <http://www.un.org/victimsofterrorism/es>, última visita el 10 de abril de 2017.

### 2.3. EL MODELO DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

La historia reciente de España ha llevado al país a comprender el fenómeno terrorista en toda su extensión. Es por ello que algunos esperan que este país asuma el liderazgo en el proceso de elaboración de un instrumento internacional, de vocación universal, que reconozca los derechos de las víctimas y permita la realización de la justicia más allá de los intereses estatales<sup>167</sup>. Un indicio de este posible papel fue la Ley 29/2011 de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del terrorismo, precursora en el reconocimiento de las víctimas del terrorismo como víctimas de transgresiones de los derechos humanos y que el relator especial, Ben Emmerson, ha citado como modelo para la orientación de la política internacional en la materia<sup>168</sup>. A estos esfuerzos se unen, en el ámbito nacional, los manifestados a través de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

Si bien este estudio no pretende adentrarse en las medidas de Derecho interno adoptadas por los Estados, estimamos importante hacer referencia a esta legislación en la medida en que toma en consideración y se refiere a diversos aspectos del entorno internacional en relación con la reparación debida a las víctimas del terrorismo. Además, rescatando las mencionadas declaraciones del relator especial, por su destacado papel como modelo a seguir.

La Ley 29/2011 se hace eco, en el preámbulo, de ciertos “principios fundamentales” generalmente reconocidos en el plano internacional en lo tocante a la protección de las víctimas del terrorismo, esenciales “para la derrota definitiva, incondicional y sin contrapartidas del terrorismo en todas sus manifestaciones”, que son: la memoria, la dignidad, la justicia y la verdad. Asimismo, en el propio preámbulo, el legislador enfatiza la idea de que las víctimas del terrorismo son víctimas de violaciones de derechos humanos, lo que refuerza su estatus y vincula “sus derechos a los valores constitucionales y universales de las sociedades abiertas y democráticas y señalando correlativamente obligaciones jurídicas vinculantes para el Estado, que aseguran la adecuada compensación de quienes han sufrido el terrorismo”; todo lo cual conduce por implicación al reconocimiento de la necesidad de articular una *cooperación*

---

<sup>167</sup> “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”, cit., pp. 2 y 3.

<sup>168</sup> Emmerson, B., *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism. Framework of Principles for Securing the Human Rights of Victims of Terrorism*, Doc. A/HRC/20/14, de 4 de junio de 2012.

*internacional* que dé efectividad a esas obligaciones. En esta sección, el texto incluye también el “principio de ciudadanía”, a fin de incluir en la protección “a los españoles que sufran atentados terroristas fuera de España y de la UE con independencia de que éstos se dirijan contra “intereses españoles”, sean realizados por bandas que operen habitualmente en España o afecten a operaciones de paz y de seguridad exterior”; lo que, en este último caso conlleva la necesidad de “dar respuesta a nuevas manifestaciones transnacionales del terrorismo o la participación española en operaciones internacionales de paz y seguridad”<sup>169</sup>.

En su articulado, la ley declara aplicable el régimen de ayudas e indemnizaciones a las personas de nacionalidad española que sean víctimas en el extranjero de grupos que operen habitualmente en España o de acciones terroristas dirigidas a atentar contra el Estado español o los intereses españoles, así como a “los participantes en operaciones de paz y seguridad que formen parte de los contingentes de España en el exterior y sean objeto de un atentado terrorista<sup>170</sup>”. Dispone también que la Administración General del Estado en el exterior establecerá instrumentos de atención específica a las víctimas españolas mediante asistencia consular y diplomática efectiva en las situaciones de atentado terrorista en el extranjero<sup>171</sup>.

En lo que concierne a los extranjeros víctimas del terrorismo, establece que la condición de “víctima del terrorismo” – a que se refiere el artículo 4.1- se considerará como circunstancia excepcional a los efectos de la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza<sup>172</sup>.

Y por último, con arreglo a la disposición adicional sexta, declara que “el Gobierno apoyará e impulsará la Carta Europea de Derechos de las Víctimas del Terrorismo, redactada en colaboración con todas las asociaciones de víctimas del terrorismo del ámbito europeo”.

La segunda iniciativa a la que nos hemos referido fue plasmada en la Ley 4/2015 de 27 de abril, de Estatuto de la Víctima del delito, con la finalidad de ofrecer, desde los poderes públicos, una respuesta lo más amplia posible, jurídica y *social, minimizadora de otros efectos traumáticos en lo moral* que su condición de víctima puede generar y

---

<sup>169</sup> Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011, preámbulo *in fine*.

<sup>170</sup> *Ibid.*, artículo 6.

<sup>171</sup> *Ibid.*, artículo 13.

<sup>172</sup> *Ibid.*, artículo 41.

con independencia de su situación procesal. El texto legislativo se configura como respuesta a la exigencia de mínimos que fija el legislador europeo en la Directiva 2012/29/UE, si bien se declara más ambicioso y tiene la vocación de ser “el catálogo general de los derechos, procesales y extraprocerales, de todas las víctimas de delitos” – con la salvedad de las remisiones a normativa especial en materia de víctimas con especiales necesidades o con especial vulnerabilidad<sup>173</sup>.

Si bien estamos ante una ley dirigida a todas las víctimas del delito, el texto exige la valoración especial de las necesidades de protección de las víctimas de determinados delitos a fin de determinar qué medidas, de las recogidas en la Ley, deben ser adoptadas para evitar perjuicios relevantes a la víctima que se pudieran derivar del proceso; entre estos delitos cita expresamente el terrorismo<sup>174</sup>. Asimismo, contempla la organización de Oficinas autonómicas de Asistencia a las Víctimas a las que atribuye, entre otras, las siguientes funciones: proporcionar información general y sobre los servicios especializados disponibles para la asistencia a las víctimas, apoyo emocional, asesoramiento sobre los derechos económicos y sobre el acceso a la justicia gratuita, sobre el riesgo y la forma de prevenir la victimización secundaria, la intimidación o las represalias, así como otros servicios de apoyo a las víctimas en coordinación con Jueces, Tribunales y el Ministerio Fiscal. En relación con los delitos que requieren una valoración especial (entre ellos, el de terrorismo), las funciones de la oficina podrán incluir: la prestación de apoyo o asistencia psicológica, el acompañamiento a juicio, la información sobre los recursos psicosociales y asistenciales disponibles, las medidas especiales de apoyo que puedan resultar necesarias, o la derivación a servicios especializados.<sup>175</sup>

Por último, el artículo 33, hace una referencia expresa a la *cooperación internacional* e insta a los poderes públicos a llevarla al efecto en materia de derechos de las víctimas del delito, en particular “mediante el *intercambio de experiencias, fomento de información, remisión* de información para facilitar la asistencia a las víctimas concretas por las autoridades de su lugar de referencia, *concienciación,*

---

<sup>173</sup> Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015, preámbulo.

<sup>174</sup> *Ibid.*, artículo 23.

<sup>175</sup> *Ibid.*, artículo 28.

*investigación y educación, cooperación con la sociedad civil, asistencia a redes sobre derecho de las víctimas y otras actividades relacionadas*<sup>176</sup>”.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, artículo 33 cursivas añadidas.

### III. CONCLUSIONES

El presente estudio nació con la mirada puesta en la flagrante “crisis de derechos humanos” de la que está siendo testigo el mundo entero como consecuencia de la continua perpetración de actos terroristas. Ocurre que en este cruento devenir de acontecimientos las víctimas solo son noticia en los medios de comunicación para constatar la magnitud de los atentados. Sin embargo, el papel protagonista de las víctimas como titulares de los derechos fundamentales y representantes de los valores que atacan los terroristas para conseguir sus propósitos es innegable. Por ello, desde la perspectiva del terrorismo como una de las mayores amenazas para la paz y seguridad internacionales de nuestros días, nos cuestionamos cuál es la posición de las víctimas del terrorismo en el Derecho internacional público y si éste les confiere la protección necesaria para una lucha global eficaz contra esta terrible lacra. Desalentadoramente, tras el estudio que hemos elaborado la respuesta a la pregunta de investigación ha de ser negativa: ni la represión, enjuiciamiento y sanción de los terroristas es eficaz –pues queda en gran medida a manos de los Estados según su Derecho interno-, ni se reconoce a las víctimas de estos delitos un completo y expreso catálogo de derechos, siquiera en el ámbito regional –porque incluso los catálogos más concretos no comprenden los derechos a la verdad y a la memoria-.

Sin duda el fenómeno terrorista por excelencia en las portadas de los periódicos es el que protagonizan los lobos solitarios. Un fenómeno que dificulta todavía más las labores de prevención y represión, principalmente por tratarse de actos que apenas hacen uso de recursos, una especial preparación o una pluralidad de sujetos. El concepto de lobo solitario abarca a sujetos y grupúsculos con motivaciones y objetivos muy distintos y que se alinean en torno a imperativos morales extremadamente estrictos y excluyentes. Y es aquí donde entran en juego los guardianes de una supuesta supremacía racial, algunos detractores de la temida globalización y muy especialmente los acólitos de la yihad islámica promovida por Al Qaeda y el DAESH. Absolutamente cualquiera, y este es un elemento común a todo acto terrorista, puede ser víctima en cualquier momento y lugar de estos atentados, y cualquiera podría ser también una amenaza o, en palabras de Daniel Bynam, director del centro para Oriente Medio del *think tank* del Washington Brookins Institute: “No podemos proteger todas las fiestas de Navidad, todas las maratones y todas las discotecas”. Sin embargo, no por ello se ha de desistir en la adopción de medidas eficaces que respondan a la voluntad de “trasladar la

guerra al corazón de los hogares y ciudades de Occidente”, manifestada en los llamamientos de Abu Mohamed El Adnani o de Ayman El Zawahiri –por citar algunos ejemplos-.

La primera cuestión que ha de ser solucionada con extrema urgencia por la Comunidad Internacional es la elaboración una definición generalmente aceptada de terrorismo. Pese a la opinión de algunos autores, que consideran que esta indefinición es en cierto modo una falacia, la inexistencia de consenso sobre los elementos que han de concurrir para calificar un ataque de terrorista es uno de los mayores problemas en la lucha contra el terrorismo y que repercuten negativamente sobre la protección de las víctimas. Mientras este consenso no ocurra será imposible tipificar el terrorismo como uno de los crímenes sobre los que tiene competencia de la Corte Penal Internacional, delimitar quiénes son sus víctimas y proporcionar una reacción global a un problema global. Sin embargo, la respuesta a qué han de hacer los Estados para lograr este acuerdo todavía carece de respuesta: o los Estados de la OCDE ceden y aceptan la inclusión de los actos perpetrados por los movimientos de liberación nacional en el concepto de terrorismo, o la cesión se produce por parte de todos los demás Estados mediante la renuncia a incluir dichos actos. Ninguna de las dos alternativas parece que vaya a ocurrir pronto y, mientras tanto, los terroristas seguirán cobrándose vidas y despojando a las sociedades de sus derechos y valores. No nos cabe duda de que la gran mayoría de los problemas que suscitan la represión, el enjuiciamiento y la sanción de los actos terroristas encuentra aquí su solución.

Ésta y todas las demás carencias que hemos ido exponiendo a lo largo de nuestro estudio sirven a los terroristas para llevar a cabo sus propósitos. De hecho, nos atrevemos a decir que estas carencias y lagunas actúan como facilitadores de los ataques terroristas que copan nuestra actualidad política y social porque permiten a los victimarios promover sus fines sorteando las reglas y evitando los costes y las limitaciones de un conflicto armado. Sin embargo, también debemos añadir que el recurso a la violencia indiscriminada y a la cosificación de los seres humanos para alcanzar fines políticos no denota otra cosa que consciencia de debilidad.

Ante este panorama, en el que además los mecanismos tradicionales de detección de delincuencia organizada se han reputado del todo insuficientes, a saber: los confidentes, las infiltraciones, los pinchazos telefónicos, el hackeo de ordenadores, los

esfuerzos de cooperación entre los Estados cobran una enorme y singular importancia. He aquí la segunda de las grandes cuestiones a las que se enfrenta la protección de las víctimas del terrorismo: la toma de conciencia de la imprescindibilidad de cooperar de forma activa en una Comunidad de Estados cada vez más individualista y polarizada.

Así las cosas, ¿en qué tipo de medidas se ha de manifestar esa cooperación internacional en que tanto insistimos? La cuestión no da pie a una respuesta sencilla ni unívoca, habida cuenta de los obstáculos que impiden el avance de la cuestión y de los retos que plantean las nuevas formas de terrorismo. Sin embargo, creemos importante apuntar que igual que los terroristas se sirven de nuestras debilidades, quizás una buena estrategia sea que nos sirvamos nosotros de las suyas y unamos esfuerzos para combatir las causas que los hacen proliferar. Consideramos que ésta es la forma que verdaderamente permitirá una protección efectiva de las víctimas del terrorismo.

En primer lugar, conviene insistir en la importancia de promover la lucha contra el terrorismo haciendo uso de los cauces e instrumentos que identifican nuestro sistema, lo que sin duda exige el respeto a los derechos humanos. Medidas como la detención administrativa, la destrucción sistemática de viviendas de los terroristas, por no mencionar la tortura, tienen difícil encaje en los Estados democráticos de Derecho cuando no son totalmente inadmisibles. Los terroristas se constituyen en torno a imperativos morales reprobables pero en nuestros sistemas la moralidad es un espacio sobre el que el Estado no tiene jurisdicción hasta que aquellos principios morales no se retratan en una actividad ilegal, a lo que debemos añadir que en no pocas ocasiones los terroristas aprovechan las violaciones de sus derechos humanos para obtener apoyo a su causa.

Por otro lado, es importante tomar conciencia de que las personas no se radicalizan por sí solas y que en gran medida los terroristas muestran un rasgo común: el sentimiento de profunda humillación y frustración respecto de la sociedad en la que viven que, unido a menudo a una radicalización ideológica –incluida aquí la religiosa– les hace percibir la violencia terrorista como una liberación y reivindicación personal. Quizás en este punto tengamos una especial responsabilidad los Estados europeos al haber propiciado la marginación de las nuevas generaciones de europeos descendientes de inmigrantes, que a diferencia de lo que les ocurrió a sus mayores no han huido de sus países en busca de una vida mejor sino que, como europeos por naturaleza que son, no



entienden que su acceso a los recursos, a la educación o a los puestos de trabajo no sea el mismo que el de los europeos que no comparten su condición. Europa presume de congregar una pluralidad de culturas al tiempo que exige que todas ellas se adapten a su sistema de valores, y en ello se apoya para evitar elaborar políticas que faciliten la integración social de estos colectivos. Es, en fin, esta marginación la que sin duda propicia la proliferación de sentimientos de odio, la radicalización ideológica y la difusión de la voluntad de enfrentarse a una sociedad que les hace caso omiso. Sin embargo, creemos que nunca es demasiado tarde para elaborar políticas de integración social, promover la tolerancia religiosa y étnica, el acceso a una educación en derechos humanos, en los valores compartidos internacionalmente, que promueva el pensamiento crítico y aliente la libertad de pensamiento, la tolerancia y la moderación como alternativas a la militancia y el extremismo.

Por último, entendemos que también juega un papel esencial en la protección de las víctimas del terrorismo el fortalecimiento y la coordinación de medidas que hagan posible que salgan a la luz las fuentes de financiación de los grupos y organizaciones terroristas. En este sentido es importante que los Estados cuenten con las leyes e instituciones necesarias para la lucha contra el blanqueo de capitales y que cooperen entre sí para proporcionarse la asistencia técnica que requieran. Además, una lucha eficaz contra la financiación del terrorismo podría permitir la captación de los fondos necesarios para proporcionar una reparación económica a las víctimas del terrorismo. Como ya apuntamos en nuestro estudio, el derecho a una reparación adecuada, efectiva y rápida es uno de los elementos que han de integrar el estatuto de las víctimas del terrorismo, si bien es cierta la dificultad que entraña que los propios delincuentes satisfagan esas compensaciones. Convendría por ello crear un fondo de compensación de carácter universal que podría ser financiado precisamente con los recursos incautados en la represión de la financiación del terrorismo.

Para concluir, en relación con lo anterior, no podemos olvidar otra de las urgencias en la Comunidad Internacional que es la de abordar la elaboración de un estatuto internacional que reconozca los derechos de las víctimas del terrorismo con independencia de su nacionalidad y del Estado en que se hayan perpetrado los hechos. Mientras no se las dote de un Estatuto internacional, no será posible proporcionar una protección integral a las víctimas.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

### 1. Obras académicas

- Abad Castelos, M., “Una historia interminable: a vueltas con la definición de terrorismo, a través del enfoque del Derecho Internacional” en Conde Pérez, E. (coord.) y Pérez González (dir.), *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant, Valencia, 2012.
- Arnold, R., *The ICC as a New Instrument for Repressing Terrorism*, Transnational Publishers Inc., Ardsley, New York, 2004.
- Bou Franch, V. y Fernández de Casadevante Romani, C., *La inclusión del terrorismo entre los crímenes internacionales previstos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional*, MINIM, Valencia, 2009.
- Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, New York, 2008.
- Cryer, R., Friman, H., Robinson, D., Wilmschurst, E., *An introduction to International Criminal Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008
- David, E., “Le terrorisme en Droit international (définition, incrimination, répression)”, *Réflexions sur la définition et la repression du terrorisme*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1974.
- Dovobsek, J., *Derecho Internacional Penal*, La Ley, Buenos Aires, 2008.
- Hinojosa Martínez, L.M., *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2008.
- Kirsch, P., “Terrorisme, crimes contre l’humanité et Cour Pénale Internationale” en *S.O.S. Attendants Libre Noir*, Paris, 2002
- López-Jacoiste Díaz, E. “Las comisiones de verdad y reconciliación como instrumentos para la justicia y consolidación de la paz: algunas consideraciones desde el derecho internacional”, en Brito, W. y Pueyo Losa, J. (dirs.) y Vale Pereira, M.A. y Ponte Iglesias, M.T. (coords.), *Conflictos armados, gestión postconflicto y reconstrucción*, Santiago de Compostela, SCIENTIA IVRIDICA, Andavira Editorial, 2011.
- Martin, J-Ch., *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Martínez Alcañiz, A., *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2015.

- Pérez González, M., “La definición jurídico-internacional del terrorismo como cuestión previa en la lucha antiterrorista: ¿misión imposible?”, en Hinojo Rojas, M. (coord.), *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón*, Derecho Internacional y Derecho de la UE, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012.
- Pfanner, T. “Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law”, *International Legal Dimension of Terrorism*, Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.
- Pignatelli y Meca, F., “La posibilidad jurídica de considerar incriminados los actos de terror en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, en Conde Pérez, E. (coord.) y Pérez González (dir.), *Lucha contra el terrorismo*, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional, Tirant, Valencia, 2012.
- Sanz Hermida, A. M<sup>a</sup>, *Víctimas de delitos: derechos, protección y asistencia*, Iustel, Madrid, 2009.
- Vacas Fernández, F., *El terrorismo como crimen internacional*, Tirant monografías 750, Valencia, 2011.

## 2. Revistas y otras publicaciones académicas

- Bassiouni, M.C. “International crimes: ius cogens and obligations erga omnes”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, nº4, 1996, pp. 63 - 66.
- Blázquez Peinado, M.D., “La Directiva 2012/29/UE ¿un paso adelante en materia de protección de las víctimas en la Unión Europea?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 46, septiembre-diciembre de 2013, pp. 897-934.
- Fernández de Casadevante, C., “Impacto de la normativa internacional en materia de víctimas de delitos graves, especialmente de terrorismo y de abuso de poder”, *Eguzkilore*, nº 26, 2012, pp. 157-171.
- Fernández de Casadevante Romaní, C., “Las víctimas y el Derecho internacional”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXV, 2009, pp. 3-66
- Gasser, H-P., “Acts of terror, terrorism and International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, Septiembre 2002, Vol. 84, Nº 847, pp. 547-570.
- Gasser, H.P., “Actos de terror, «terrorismo» y Derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja, selección de artículos de 2002, Debate humanitario: derecho, políticas, acción*, Ginebra, 2003, pp. 216 y 217.

- Gasser, HP., “Prohibition of terrorist acts in international humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, No. 253, 1986, p. 200.
- Keller L.M., “The False Dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court”, *Hague Justice Journal*, 3 (1), 2008, pp.12-53.
- Mota, A. “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”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 51, 2012consultada el 1 de febrero de 2017.
- Pérez González, M. “Derechos humanos y lucha contra el terrorismo”, en Escobar Hernández, C. (dir.) y Pastor Palomar, A. (coord.), *Los derechos humanos en la sociedad internacional del siglo XXI, Vol. 1*, Escuela Diplomática, Madrid, 2009, p. 39 y 42
- Pérez González, M. “Terrorismo y conflictos armados. La prohibición de los actos terroristas por el Derecho Internacional Humanitario”, *Cuadernos de Estrategia 133*, Instituto español de estudio estratégicos, Ministerio de Defensa, 2006.
- Oromí i Vall-Llovera, S., “Víctimas de delitos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2012/29”, *RGDPR*, núm. 30, mayo 2013.
- Pignatelli y Meca, F., “El artículo 8 del Estatuto. Los crímenes de guerra”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 75, enero-junio de 2000, pp. 240-247.
- Rodríguez Uribe, J.M., “Víctimas del terrorismo y derechos humanos”, *1 Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior 203*, 2009.
- Villa-Vicencio, CH. “Why perpetrators should not always be prosecuted: Where International Criminal Court and truth commissions meet”, *Emory Law Journal*, vol. 49, 2000, pp. 205-222.

### 3. Informes, resoluciones e instrumentos normativos

- “Agenda de Madrid” adoptada por la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad celebrada en Madrid del 8 al 11 de marzo de 2005.
- Asamblea General, quincuagésimo periodo de sesiones, Tema 162 del programa provisional, Medidas para eliminar el terrorismo internacional, doc. A/57/273-S/2002/875, de 6 de agosto de 2002, p.8.

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de sus consecuencias, COM/2004/0701 final, de 20 de octubre de 2004, anexo 2.
- Corell, H., “The International Instruments against Terrorism: the Record so Far and Strengthening the Existing Regime”, ponencia presentada en el Congreso “Combating International Terrorism: the contribution of the UN”, celebrado en Viena los días 3 y 4 de junio de 2002.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 62º periodo de sesiones, Tema 17 del programa provisional, Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 9 de enero de 2006 (E/CN.4/2006/91).
- Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y la noción de necesidad militar
- Convenio de Ginebra IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949
- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999.
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas de 1997.
- Decisión por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa específico “Prevención y lucha contra la delincuencia”, integrado en el programa general “Seguridad y defensa de las libertades”, 2007/125/JAI, de 12 de febrero. Exposición de motivos, par. 7.
- Decisión Marco del Consejo relativa al Estatuto de la víctima en el proceso penal, 2001/220/JAI, de 15 de marzo, artículo 12.
- Declaración de la Asamblea General sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder, doc. A/RES/40/34, de 29 de noviembre de 1985.
- Declaración de la Asamblea General sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, de 29 de noviembre de 1985.
- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

- Directiva 2004/80/CE, sobre indemnización a las víctimas del delito, DOCE, nº261, de 6 de agosto, párrafo 3 del preámbulo.
- Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, doc. A/RES/60/1, de 16 de septiembre.
- Emmerson, B., Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism. Framework of Principles for Securing the Human Rights of Victims of Terrorism, Doc. A/HRC/20/14, de 4 de junio de 2012.
- “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, Naciones Unidas, Asamblea General, doc. A/RES/60/288, 20 de septiembre de 2006.
- Estatuto de Roma, 1998.
- Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, 1994.
- Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Human Rights and the Fight Against Terrorism, de 11 de julio de 2002.
- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2002/18, de 27 de febrero de 2002.
- Informe del Comité Especial correspondiente al noveno periodo de sesiones (28 de marzo a 1 de abril de 2005), Naciones Unidas, Asamblea General, Documentos Especiales, Sexagésimo periodo de sesiones, Suplemento nº37, doc. A/60/37, 2005, Anexo II, B, 10.
- Informe de la Comisión Internacional de Investigación sobre Darfur al Secretario General de la ONU con arreglo a la resolución 1564 aprobada por el Consejo de Seguridad el 18 de septiembre de 2004, 25 de enero de 2005.
- Informe preparado por el C.I.C.R. para la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, doc. 03/IC/09, I, “El Derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos”.
- Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Naciones Unidas, doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004; VI, A.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo, de 27 de abril de 2006, Doc. A/60/825.

- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, “Alcance y aplicación del principio de jurisdicción universal”, doc. A/65/181, 29 de julio de 2010.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Doc. S/2004/616, 23 de agosto de 2004.
- Informe presentado por Louis Joinet (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1) de conformidad con la decisión 1996/119 de la Subcomisión de derechos humanos de 29 de agosto de 1996. “Impacto de la normativa internacional en materia de víctimas de delitos graves, especialmente de terrorismo y de abuso de poder”.
- Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015, preámbulo.
- Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, BOE núm. 229, de 23 de septiembre de 2011, preámbulo in fine.
- Propuesta de Directiva del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos, COM (2002) 562 final, de 16 de octubre de 2002.
- Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 1977.
- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.
- Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional
- Resolución de la Asamblea General sobre Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, de 16 de diciembre de 2005, Doc. A/RES/60/158.
- Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2005/53 que contiene 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 reparaciones.
- Resolución de la Asamblea General 47/133 que contiene la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 18 de diciembre de 1992.

- Resolución de la Asamblea General 20/34 que contiene la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, de 29 de noviembre de 1985.
- Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional, aprobada en el cuadragésimo noveno periodo de sesiones, del 17 de febrero de 1995, Doc. A/RES/49/60.
- Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas 2005/35, sobre 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 reparaciones, de 19 de abril.
- Resolución del Consejo de Seguridad 1566, aprobada en su 5053ª sesión, celebrada el 8 de octubre de 2004, Doc. S/RES/1566.
- Resolución del Consejo de Seguridad 1373, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001
- Resolución del Consejo de Seguridad 1624, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005
- Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2005, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos 2004/2151(INI), DOUE C45, E/107, 23/2/2006.
- Scheinin, M., Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Naciones Unidas, doc. A/HRC/C/16/51, de 22 de diciembre de 2010.
- Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado 1999
- Sentencia del Tribunal Supremo, sala segunda, núm. 829/2006, de 20 de julio, fundamento de derecho sexto.
- Sentencia del Tribunal Penal Internacional ad hoc para Ruanda, asunto Akayeshu, aff. N°ICTR 96-4-T, sentencia de 2 de septiembre, párrafos 633 y 634.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 2 de febrero, Asunto Cowan, Rec. 1989-2, 195.
- Tratado de la Unión Europea (TUE)



#### 4. Sitios web

- Bernabéu, A., “La legitimación popular de la Justicia. Salvar la acusación popular”, Serie de Debates Jurídicos de Rights International Spain, núm. 1, febrero de 2014. Disponible en: [https://docs.google.com/a/ucm.es/file/d/0ByBM8\\_x9YdxicDITVGNOX0lheXo1UzBSNGRR-NkFkVnlqdlBj/edit](https://docs.google.com/a/ucm.es/file/d/0ByBM8_x9YdxicDITVGNOX0lheXo1UzBSNGRR-NkFkVnlqdlBj/edit), última consulta 1 de marzo de 2017.
- Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha Contra el Terrorismo de Naciones Unidas, *Funciones del grupo de trabajo de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo y Divulgación de su Situación*, disponible en: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/supporting-and-highlighting-victims-terrorism>, última consulta 10 de abril de 2017.
- Naciones Unidas, *Portal de apoyo a las víctimas del terrorismo*, disponible en: <http://www.un.org/victimsofterrorism/es>, última visita el 10 de abril de 2017.
- Naciones Unidas, *Actividades de lucha contra el terrorismo: instrumentos internacionales*, disponible en: <http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml>, última consulta el 19 de abril de 2017.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, *¿Qué hacemos?*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhatWeDo.aspx>, última consulta el 10 de abril de 2017.