

# IMPACTO DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE VÍCTIMAS DE DELITOS GRAVES, ESPECIALMENTE DE TERRORISMO, Y DE ABUSO DE PODER

Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE

*Catedrático de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad Rey Juan Carlos. Madrid*

**Resumen:** Sólo recientemente el Derecho Internacional –esto es, los Estados– ha mostrado su interés por las víctimas; un interés concretado en un conjunto de normas internacionales relativas a distintas categorías de víctimas. Sin embargo, y pese a constituir el terrorismo una violación grave de los derechos humanos y un crimen internacional, a día de hoy y salvo el Consejo de Europa, no existe ninguna norma internacional que tenga por objeto a las víctimas del terrorismo. Es esta una laguna que es preciso llenar con urgencia tanto en el ámbito de la ONU como en el de la Unión Europea. No es una tarea difícil. Basta con seguir los pasos marcado por el Consejo de Europa con sus 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.

**Laburpena:** Soilik duela gutxi erakutsi du Nazioarteko Zuzenbideak –hots, estatuek– biktimekiko interesa; interes hori biktimen kategoriei buruzko nazioarteko arau multzo batean zehaztuta dago. Hala ere, terrorismoa giza eskubideen urradura larria eta nazioarteko krimena izanagatik, gaur egun ez dago terrorismoaren biktimei buruzko nazioarteko araurik, Europako Kontseilua salbu. Beharrezkoa da hutsune hori lehenbailehen betetzea NBEren nahiz Europar Batasunaren arloan. Ez da lan erraza. Nahikoa da Europako Kontseiluak ezarritako urratsei jarraitzea, hain zuzen ere, Europako Kontseiluko Ministro Batzordeak 2005eko martxoaren 2an onartutako ekintza terroristen biktimak babesteari buruzko arauai.

**Résumé :** Il n'y a que récemment que le Droit international –c'est-à-dire, les États– a montré son intérêt pour les victimes; un intérêt centré sur une série de normes internationales relatives aux différentes catégories de victimes. Cependant, et malgré que le terrorisme constitue une grave violation des droits de l'homme et un crime international, aujourd'hui, et sauf le Conseil de l'Europe, il n'y a aucune norme internationale qui est destiné aux victimes du terrorisme. Il s'agit d'une lacune qui doit être remplie de toute urgence tant au sein de l'ONU comme de l'Union européenne. Et ce n'est pas une tâche difficile. Il suffit de suivre les étapes signalées par le Conseil de l'Europe avec ses Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes, adoptés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 2 mars 2005.

**Summary:** Only recently has International Law – i.e., the States – shown interest in victims, and that interest has taken the concrete form of a body of international norms with regard to the different categories of victims. Even so, although terrorism constitutes a grave violation of human rights and is an international crime,

today, barring the Council of Europe, there is no international norm specifically conceived with the victims of terrorism in mind. This is a void that must be filled, and urgently so, within the UN, as well as the European Union. It is not a difficult task. We simply have to follow the steps laid down by the Council of Europe in its general guidelines on the protection of victims of terrorist acts, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on March 2, 2005.

**Palabras clave:** Derecho Internacional, víctimas, derechos humanos, Consejo de Europa, terrorismo.

**Gako-hitzak:** nazioarteko zuzenbidea, biktimak, giza eskubideak, Europako Kontseilua, terrorismoa.

**Mots clef :** Victimologie, Victimes, Terrorisme, Victimes du terrorisme, Droits de l'Homme, Crimes internationales, Droit International.

**Key words:** International Law, victims, human rights, Council of Europe, terrorism.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA VISIBILIDAD DE LA VÍCTIMA.
  - II.1. En el Derecho interno.
  - II.2. En el Derecho Internacional.
- III. EL IMPACTO DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE VÍCTIMAS DE DELITOS GRAVES. REFERENCIA ESPECIAL A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO.
  - III.1. Las víctimas del terrorismo.
    - A) Las Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas.
    - B) La propuesta de Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.
- IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La atención del Derecho Internacional –esto es, de los Estados– por las víctimas es reciente<sup>1</sup>, remontándose su origen a los años ochenta del siglo pasado. Por lo tanto, más tardía que la toma en consideración de la persona o del individuo en su consideración de víctima de la violación de los derechos humanos; sector del ordenamiento internacional construido fundamentalmente tras la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, a diferencia de este sector del Derecho Internacional que contempla únicamente al Estado como autor de la violación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en el caso de las normas internacionales relativas a las víctimas el victimario puede serlo tanto el Estado como un particular como actores no estatales. Se trata, por lo tanto, de una perspectiva diferente y novedosa.

Y no sólo respecto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. También desde las ópticas del Derecho Internacional Penal y del Derecho Internacional Humanitario. En el primer caso, porque la responsabilidad internacional penal es siempre del individuo –único victimario contemplado– y nunca del Estado aunque aquél cometa el ilícito en su condición de órgano del Estado. En el segundo, porque en el Derecho Internacional Humanitario la condición de víctima-

---

1. Vid. *in extenso*, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., *El Derecho Internacional de las Víctimas*, ed. Porrúa, México, 2011.

rio pueden reunirla tanto individuos con ocasión del ejercicio de funciones públicas como actores no estatales.

Pero no sólo el Derecho Internacional, también los ordenamientos internos han olvidado o desconocido a la víctima hasta fecha reciente. Se trata de una realidad que ha caracterizado a ambos ordenamientos y que tiene su explicación en el hecho de que –en ambos– el *ius puniendi* del Estado ha tenido como referencia al victimario, sin considerar a la víctima. En los ordenamientos internos, y en el caso del Derecho Penal, a través de un proceso orientado al castigo del ilícito cometido; un proceso en el que sólo se contemplan dos partes: de un lado, el delincuente. Del otro, el Estado a través del Ministerio Público.

Así, la presencia paulatina de la víctima en el Derecho Internacional es una consecuencia de su cada vez mayor visibilidad y protagonismo en el Derecho interno.

## II. LA VISIBILIDAD DE LA VÍCTIMA

### II.1. En el Derecho interno

La progresiva visibilidad de la víctima en el Derecho interno tiene lugar, como señala SANZ HERMIDA, como resultado de una reinterpretación de la finalidad del proceso penal concibiéndolo “como un instrumento de garantía, de salvaguarda del régimen de valores, derechos y libertades fundamentales reconocidos”<sup>2</sup>. Garantía, para el imputado o acusado en una causa penal, que no va a poder ser condenado sino en virtud de la destrucción del principio de presunción de inocencia a través de un proceso justo. Pero garantía, también, para el resto de los ciudadanos y para las víctimas de delitos. Para el resto de los ciudadanos porque, en su caso, podrán ver realizado el *ius puniendi* ante la existencia de un ilícito penal. Para las víctimas de delitos, porque es en el marco del proceso penal que éstas deben ser protegidas y tuteladas adecuadamente en sus derechos. Es por esto que, en la actualidad, la tutela o protección de las víctimas de delitos constituye uno de los fines específicos del proceso penal.

La consecuencia inmediata de la necesaria consideración de la víctima, de su tutela y de la protección de sus derechos es la necesidad de establecer los cauces jurídicos adecuados para hacer valer esos derechos.

### II.2. En el Derecho Internacional

En el Derecho Internacional, la visibilidad de las víctimas ha tenido lugar mediante la progresiva elaboración de un conjunto de normas internacionales relativas a distintas categorías de víctimas<sup>3</sup>. En concreto, a ocho categorías de víctimas: víctimas

---

2. SANZ HERMIDA, A. M<sup>a</sup>, *Víctimas de delitos: derechos, protección y asistencia*, Iustel, Madrid, 2009, p. 25.

3. Vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. y MAYORDOMO RODRIGO, V., *Código de normas internacionales relativas a las víctimas*, Tecnos, Madrid, 2011.

de delitos<sup>4</sup>, víctimas del abuso de poder<sup>5</sup>, víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos<sup>6</sup>, víctimas de graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario<sup>7</sup>, víctimas de desapariciones forzadas<sup>8</sup>, víctimas del terrorismo<sup>9</sup>, víctimas de violaciones del Derecho Internacional Penal<sup>10</sup> y, por último, víctimas de trata<sup>11</sup>.

---

4. Objeto –en el marco de la ONU– de la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, de 29 de noviembre de 1985. Se trata de la primera norma internacional de ámbito general o universal que tiene por objeto a las víctimas o, mejor dicho, a las dos categorías de víctimas que dicha norma contempla: las víctimas del delito y las víctimas del abuso de poder.

En el *plano regional europeo* tenemos, dentro del marco del *Consejo de Europa*, numerosas recomendaciones del Comité de Ministros así como el *Convenio n.º 116, de 24 de noviembre, sobre indemnizaciones a las víctimas de delitos violentos*. En vigor desde 1988 no fue firmado por España hasta el 8 de junio de 2000 y ratificado el 31 de octubre de 2001. En vigor para España: 1 de febrero de 2002 (B.O.E., n.º 312, de 29 de diciembre de 2001). En el marco de la *Unión Europea*, la *Decisión Marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal* (DOCE, n.º 182, de 22 de marzo de 2001) y la *Directiva 2004/80/CE, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas del delito* (DOCE., n.º 261, de 6 de agosto de 2004).

5. *Ibid.*

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

7. *Ibid.* También hay que incluir aquí las violaciones de las Convenciones de Ginebra de 1949 y las de los Protocolos Adicionales de 1977.

8. Objeto –en el ámbito de la ONU– de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992 y de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, de 20 de diciembre de 2006. Firmada por España el 27 de julio de 2007 y ratificada el 24 de septiembre de 2009. En el sistema regional americano vid. la *Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas*, de 9 de julio de 1994.

9. Sólo existe una norma internacional relativa a esta categoría de víctimas y es del Consejo de Europa: las *Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas*, adoptadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2005 (*Council of Europe, Committee of Ministries-CM/Del/Dec(2005)917*).

10. Contempladas en los Estatutos de la Corte Penal Internacional y de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia (BOE, n.º 281, de 24 de noviembre de 1993) y para Ruanda (BOE, n.º 123, de 24 de mayo de 1995). El Estatuto de la CPI fue ratificado por España el 24 de febrero de 2000. En vigor con carácter general y ara España: 24 de octubre de 2000 (BOE, n.º 126, de 27 de mayo de 2002).

11. Sobre este particular, en el marco de la ONU, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Y el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. En el sistema regional europeo, el *Convenio n.º 197 del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Dentro de la Unión Europea, la *Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la Prevención y Lucha contra la Trata de Seres Humanos y a la Protección de las Víctimas*. Esta Directiva sustituye a la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo. En la doctrina española vid. MAYORDOMO RODRIGO, V.

Se trata de normas internacionales de distinta naturaleza jurídica (fundamentalmente, convencionales e institucionales) y de diferente ámbito territorial (unas de carácter general o universal (ONU), otras de carácter regional (europeo –Consejo de Europa y Unión Europea– y americano –Organización de Estados Americanos–); la mayoría de las cuales se caracterizan por poseer una definición de “víctima” (comprendiendo esta tanto víctimas directas como indirectas) y por contener un catálogo de derechos del que las víctimas son titulares. Es este catálogo de derechos el que conforma el estatuto jurídico internacional de las víctimas; un catálogo de derechos que, en su reverso, constituyen obligaciones a cargo del Estado que este debe cumplir.

Finalmente se trata, en la mayoría de los casos, de derechos ya vigentes en el sector del Derecho Internacional relativo a los derechos humanos. Son, por lo tanto, *lex data*. Sólo algunos (como el derecho de asistencia de urgencia o el derecho de asistencia continua) son derechos exclusivamente vinculados a la condición de víctima. En otros casos, como el derecho a la verdad y el derecho a la memoria, se trata de derechos vinculados a determinadas categorías de víctimas.

Con las precisiones que acabo de hacer, el catálogo en cuestión lo configuran los siguientes derechos: derecho de asistencia de urgencia, derecho de asistencia a más largo plazo, derecho a la investigación y persecución del hecho delictivo, derecho de acceso efectivo al Derecho y a la justicia, derecho a la administración de justicia, derecho a indemnización y a reparación, derecho a la protección de la vida privada y familiar, derecho a la protección de la dignidad y de la seguridad, derecho a la información, derecho a la formación específica de las personas encargadas de la asistencia a las víctimas, derecho a la verdad, y derecho a la memoria.

### **III. EL IMPACTO DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE VÍCTIMAS DE DELITOS GRAVES. REFERENCIA ESPECIAL A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

La mayor parte de las normas internacionales relativas a las víctimas tiene por objeto víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional. Más concretamente, víctimas de violaciones graves de los derechos humanos. En efecto, tanto las víctimas de desaparición forzada, como las víctimas de violaciones del Derecho Internacional Penal, como las víctimas de violaciones del Derecho Internacional Humanitario, como las víctimas del terrorismo son, todas ellas, víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional. Al mismo tiempo, todas ellas tienen en común el hecho de ser víctimas como consecuencia de una conducta que han padecido, que es un delito. Desde esta perspectiva, por lo tanto, todas ellas son también víctimas de delitos<sup>12</sup>.

De acuerdo con el encargo que he recibido, me limitaré aquí a abordar la problemática relativa a las víctimas del terrorismo.

---

12. Si bien para poder beneficiarse de los derechos que las normas internacionales reconocen a esta categoría de víctimas es preciso que el Estado haya tipificado previamente como delito en el Código Penal la conducta victimizadora en cuestión.

### III.1. Las víctimas del terrorismo

Hasta la fecha, la única norma internacional que existe relativa 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. Así es, por extraño y lamentable que resulte, lo cierto es que a excepción de esta Organización Internacional, ni la ONU ni la Unión Europea se han ocupado hasta el momento de esta categoría de víctimas en el terreno normativo, dotándolas de una norma internacional que recoja sus derechos. Y esto, a pesar de que el terrorismo es una violación *grave* de los derechos humanos. Más todavía, un crimen internacional<sup>13</sup>.

En el caso de la ONU, esta Organización Internacional se ha limitado hasta la fecha a proclamar que el derecho a la vida es “el derecho más esencial y fundamental”; a manifestar la grave preocupación de la Asamblea General “por las violaciones patentes de los derechos humanos perpetradas por grupos terroristas”<sup>14</sup>, a señalar que “el terrorismo es una amenaza al derecho humano más fundamental, el derecho a la vida” y que “la esencia de los derechos humanos es que la vida y la dignidad humanas no deben verse comprometidas jamás, y que ciertos actos, ya sean que los cometan agentes estatales o no estatales, no están nunca justificados para ningún fin”<sup>15</sup>; y a deplorar “profundamente que muchísimos civiles hayan sido asesinados, masacrados y mutilados por terroristas en actos indiscriminados y ciegos de violencia y de terror que no pueden justificarse bajo ninguna circunstancia”<sup>16</sup>.

Sólo muy recientemente se ha planteado en el seno de la ONU el objetivo de abordar los derechos de las víctimas del terrorismo. Así, el nuevo Relator Especial para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales con ocasión de la lucha contra el terrorismo –Sr. Emmerson–, en su Primer Informe, expresa su compromiso de prestar una atención especial a los derechos de las víctimas directas e indirectas de actos de terrorismo así como a las obligaciones de los Estados

---

13. Subsumible dentro de la categoría de los crímenes contra la Humanidad. Cf. a este respecto KIRSCH, Ph., «Terrorisme, crimes contre l'humanité et Cour pénale internationale», en la obra colectiva de S.O.S. ATTENTATS, *Livre Noir*, Paris, 2002, p. 111. También, BOU, 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. En especial, pp. 117-122.

14. Son muchas las resoluciones de la Asamblea General que califican el terrorismo como violación de los derechos humanos (vid. en este sentido las resoluciones 48/122, de 20 de diciembre de 1993; 49/185, de 23 de diciembre de 1994; 50/186, de 22 de diciembre de 1995; 52/133, de 12 de diciembre de 1997; 54/164, de 17 de diciembre de 1999 y 56/160, de 13 de febrero de 2002).

15. Así la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en su Informe *Los derechos humanos como marco de unión* (E/CN.4/2002/18, de 27 de febrero de 2002, parágrafos 2 y 5). Respecto de la Comisión de Derechos Humanos vid. los informes de la Relatora Especial K. KOUFA, de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/31, p. 46. Vid. también los otros informes de esta Relatora Especial: Informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1999/27); Informe de progreso (E/CN.4/Sub.2/2001/31); Segundo Informe de progreso (E/CN.4/Sub.2/2002/35); un Informe adicional de progreso (E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1 and Add. 1 and 2) y el Informe final (E/CN.4/Su.2/2004/40, de 20 de junio de 2004).

16. Resoluciones 2002/35, 2003/47, 2004/44 sobre “Derechos humanos y terrorismo”, de la Comisión de Derechos Humanos.

respecto de las víctimas actuales y potenciales<sup>17</sup>. Todavía más, adelanta un catálogo de derechos<sup>18</sup>; un catálogo que es concebido como una obligación a cargo del Estado. Así, “el Relator Especial considera esencial que la protección de los derechos de las víctimas del terrorismo sea percibida como una verdadera obligación legal que descansa principalmente en los Estados”<sup>19</sup>.

En cuanto a la *Unión Europea*, la única referencia a las víctimas del terrorismo se encuentra en el art. 10 de la *Decisión Marco (2002/475/JAI), de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*<sup>20</sup>. Este artículo, titulado “Protección y asistencia a las víctimas” obliga a los Estados miembros a garantizar que las investigaciones o el enjuiciamiento de los delitos a que se refiere esta Decisión marco no dependan de la formulación de denuncia o acusación por una persona que haya sido víctima de tales delitos, “al menos si los hechos se cometieron en el territorio de un Estado miembro.”

En su párrafo 2 precisa que además de las medidas previstas en la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, sobre el estatuto de la víctima en el procedimiento penal<sup>21</sup>, los Estados miembros “tomarán, en caso necesario, todas las medidas posibles para garantizar una adecuada asistencia a la familia de la víctima.” Ahora bien, no precisa qué entiende por tal asistencia.

En resumen, junto a esta –imprecisa– “adecuada asistencia a la familia de la víctima”, se hacen extensivas a las víctimas del terrorismo todas las medidas previstas en la citada Decisión Marco 2001/220/JAI en relación con el estatuto de la víctima en el procedimiento penal. Esto es, se les dispensa a ese respecto el mismo trato que a las víctimas de delitos.

No obstante, en mi opinión, las víctimas del terrorismo –por la propia naturaleza del hecho victimizador (criminal) padecido: un delito muy grave que persigue aterrorizar al Estado y a la sociedad para alcanzar un determinado objetivo y que, en algunas de sus vertientes posee la calificación de crimen internacional–, deben ser objeto de una norma internacional individualizada tanto por parte de la ONU como de la Unión Europea. Una norma que contenga el catálogo de derechos configurador de su estatuto jurídico internacional, en la línea de lo ya realizado por el Consejo de Europa.

### **A) Las Líneas directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas**

Como ya he señalado, la única norma internacional relativa 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.

---

17. Vid. UN General Assembly, *Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 18 de agosto de 2011 (A/66/310, párrafo 20, p. 5).

18. Vid. *Ibid.*, párrafos 23 a 25, p. 7 y s.

19. *Ibid.*, párrafo 21, p. 7.

20. DOCE, L 164, de 22 de junio de 2002.

21. DOCE, L 82, de 22 de marzo de 2001.

El fundamento de estas Líneas directrices se encuentra en el principio de que los Estados deben asegurar a las personas que hayan padecido, como consecuencia de un acto terrorista, un atentado directo a su integridad física o psíquica (así como, “en las circunstancias apropiadas” su familia próxima) el disfrute de las prestaciones y medidas previstas en ellas<sup>22</sup>.

Se trata de prestaciones y medidas que se garantizan independientemente de la identificación, detención, persecución o declaración de culpabilidad del autor del acto terrorista y que comprenden: el derecho de asistencia de urgencia<sup>23</sup>, el derecho de asistencia a asistencia más largo plazo<sup>24</sup>, el derecho de investigación y persecución<sup>25</sup>, el derecho de acceso efectivo al derecho y a la justicia<sup>26</sup>, el derecho a la administración de justicia<sup>27</sup>, el derecho a indemnización<sup>28</sup>, el derecho a la protección de la vida privada y familiar de las víctimas de actos terroristas<sup>29</sup>, el derecho a la protección de la dignidad

22. Estas Líneas directrices optan por un concepto amplio de «víctima».

23. En virtud del mismo, los Estados deben asegurara las víctimas de actos terroristas una asistencia de urgencia apropiada y gratuita (médica, psicológica, social y material. También, una asistencia espiritual si las víctimas la piden).

24. Se trata de “una asistencia apropiada a más largo plazo, médica, psicológica, social y material”. Si la víctima no reside habitualmente en el territorio del Estado en el que se ha producido el acto terrorista, este Estado debe cooperar con el Estado de residencia para hacer beneficiar a la víctima de esa asistencia.

25. Debe ser una investigación “efectiva”, debiendo otorgarse un papel específico a las víctimas con independencia del hecho de que éstas hayan presentado oficialmente una denuncia. Si al término de la investigación se ha decidido no llevar ante la justicia al presunto autor de un acto terrorista, los Estados deben autorizar que las víctimas puedan pedir la revisión de esta decisión por una autoridad competente.

26. Que implica el derecho de acceso a tribunales competentes para poder intentar una acción civil de cara a hacer valer sus derechos y una asistencia judicial, si fuera necesario.

27. Concretado en que el Estado debe hacer todo lo posible para llevar ante la justicia a las personas sospechosas de actos terroristas y obtener una decisión de un tribunal competente en un plazo razonable. Además, los Estados debe garantizar que el lugar de las víctimas de actos terroristas es debidamente reconocido en los procedimientos penales.

28. De conformidad con el mismo, las víctimas de actos terroristas deben recibir una indemnización justa, apropiada y en el momento oportuno por los daños que hayan sufrido. Cuando la indemnización no puede ser asegurada por otras fuentes –por ejemplo, mediante la confiscación de los bienes pertenecientes a los autores, organizadores e inductores de actos terroristas– el Estado en cuyo territorio hubiera tenido lugar el acto terrorista debe responder subsidiariamente, contribuyendo a la indemnización de las víctimas por los perjuicios directos a su integridad física o psíquica, cualquiera que sea su nacionalidad. Además, la indemnización debe ser fácilmente accesible a las víctimas. Con este fin, el Estado sobre cuyo territorio haya tenido lugar el acto terrorista debería instaurar un mecanismo que permita alcanzar una indemnización justa y apropiada, a results de un procedimiento simple y en un plazo razonable.

29. De conformidad con el cual, los Estados deben adoptar medidas apropiadas para evitar ataques al respeto de la vida privada y familiar de las víctimas de actos terroristas. En particular, con ocasión de las actividades de investigación o de asistencia subsiguientes al acto terrorista así como en el marco de los procedimientos iniciados por las víctimas. Asimismo, y dentro del respeto a la libertad de expresión, los Estados deben animar a los medios de comunicación y a los periodistas a adoptar medidas de autorregulación para garantizar la protección de la vida privada y familiar de las víctimas de actos terroristas en el marco de las actividades de información que llevan a cabo. Por último, los Estados deben velar por que las víctimas de actos terroristas dispongan de un recurso efectivo cuando alegan de manera defendible que su derecho a la vida privada y familiar ha sido violado.

y de la seguridad de las víctimas de actos terroristas<sup>30</sup>, el derecho a la información a las víctimas de actos terroristas<sup>31</sup>, el derecho a la formación específica de las personas encargadas de la asistencia a las víctimas de actos terroristas<sup>32</sup>.

Las Líneas directrices del Consejo de Europa concluyen con una cláusula habitual en los tratados internacionales de derechos humanos como es la relativa a la posibilidad por parte de los Estados de adoptar medidas de mayor protección para las víctimas de actos terroristas<sup>33</sup>.

Aunque las Líneas directrices no los incluyen, el catálogo de derechos que las mismas contienen también debería incluir dos derechos estrechamente vinculados a las violaciones graves de los derechos humanos, como es el caso del terrorismo. Se trata del derecho a la verdad<sup>34</sup> y del derecho a la memoria.

El *derecho a la verdad* es un derecho autónomo vinculado a 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>35</sup>, que está reconocido tanto en el Derecho Internacional general como en sus sectores relativos al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>36</sup>. Es, también, un derecho reconocido por la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos.

Como he señalado, su reconocimiento por las normas internacionales y por la jurisprudencia internacional tiene lugar siempre en un contexto concreto de violaciones graves de los derechos humanos como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, las desapariciones forzadas o el terrorismo. De ahí que esté recogido expresamente en algunas normas internacionales referidas a las víctimas.

---

30. Se trata de un derecho aplicable en todas las fases del procedimiento que implica que las víctimas de actos terroristas sean tratadas con respeto de su situación personal, de sus derechos y de su dignidad. Con ese fin, los Estados deben adoptar medidas para proteger la identidad de las víctimas cuando participan en calidad de testigos.

31. Se trata de una información sobre el acto terrorista padecido, salvo que la víctima indique que no lo desea. La información versa sobre los derechos de las víctimas, la existencia de organismos de apoyo, las posibilidades de obtener asistencia, asesoramiento práctico y jurídico, sobre la reparación del daño o la indemnización; sobre el estado de la investigación, la decisión definitiva relativa a las diligencias, la fecha y el lugar de las audiencias así como el modo en el que es posible conocer las decisiones emitidas.

32. De conformidad con el cual los Estados deben fomentar la formación específica de las personas encargadas de la asistencia a las víctimas de actos terroristas, así como disponer los recursos necesarios a tal fin.

33. Formulada en los términos siguientes: “Nada en las presentes líneas directrices impide a los Estados la adopción de prestaciones y medidas más favorables que las descritas en estas líneas directrices”.

34. En el caso del derecho a la verdad las Líneas directrices no lo contemplan como un derecho autónomo sino vinculado al derecho de las víctimas a la investigación de los hechos que han causado su victimización.

35. (ONU, Consejo Económico y Social, 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, parágrafo 59).

36. Vid. *in extenso* mi libro *El Derecho Internacional de las Víctimas*, op. cit., pp. 250-261.

En cuanto a su *contenido*, el derecho a la verdad se concreta en el derecho de 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>37</sup>. En el caso de desapariciones forzadas, el derecho a la verdad posee un contenido adicional: “el conocimiento de la suerte y el paradero de las víctimas”<sup>38</sup>.

En su *reverso*, conlleva la obligación a cargo del Estado de proteger los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces, velar por que haya recursos efectivos y por que las víctimas obtengan reparación.

A través del conocimiento de los hechos y de la determinación de sus responsables, este derecho tiene generalmente como objetivo el logro de la consolidación de procesos de paz y de reconciliación en las sociedades en las que se cometieron los crímenes anteriormente enumerados.

El derecho a la verdad se encuentra –como otros derechos de las víctimas– *vinculado* a otros derechos de las víctimas. En concreto, al derecho a un recurso efectivo, al derecho a la protección jurídica y judicial, al derecho a la vida familiar, al derecho a una investigación eficaz, al derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, al derecho a obtener reparación, al derecho a no sufrir torturas ni malos tratos y al derecho a solicitar y a difundir información.

Por último, el derecho de las víctimas a la verdad *es incompatible* con las leyes de amnistía y medidas de indulto o perdón similares que tienen por objeto impedir la investigación y/o el enjuiciamiento de los autores de violaciones graves de los derechos humanos. Tales leyes y medidas violan el derecho a la verdad y adolecerían de nulidad, según criterio de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos.

Me atrevo a formularlo en los términos siguientes:

“Las víctimas tienen derecho a tener un conocimiento pleno y completo de los actos que causaron su victimización.

Tienen derecho también a conocer las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas que los motivaron.

Tienen derecho a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima”.

En cuanto al *derecho a la memoria* este derecho<sup>39</sup>, como el derecho a la verdad, no se predica respecto de todo delito sino únicamente respecto de las violaciones gra-

---

37. Esto es, el derecho a “tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular, de las violaciones perpetradas y de su motivación” (ONU, Consejo Económico y Social, 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, op. cit.*, parágrafo 59).

38. *Ibid.*

39. Vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., *El Derecho Internacional de las Víctimas*, ed. Porrúa, *op. cit.*, pp. 261-273.

ves de los derechos humanos (las recuerdo, genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, desapariciones forzadas y terrorismo). En consecuencia, sólo las víctimas de tales violaciones son titulares del mismo. Al igual que sucede con otros derechos de las víctimas, el derecho a la memoria también se encuentra *vinculado* a otros derechos de las víctimas. En concreto, al derecho a la verdad.

El derecho a la memoria de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos es un *derecho autónomo* de esas víctimas que tiene su *fundamento* en la dignidad de la persona.

Por lo que a su *contenido* se refiere, 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 para las generaciones presentes y venideras. En su *reverso*, los Estados deben adoptar todas las medidas tendentes a preservar la memoria de las víctimas y están obligados a impedir todo acto, de cualquier naturaleza que sea, que atente contra la misma o constituya una ofensa o un menosprecio a las víctimas. Asimismo, los Estados deben promover todo tipo de actos con el fin de honrar y preservar la memoria de las víctimas.

Aunque no está contemplado expresamente en ninguna norma internacional, el derecho a la memoria de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos se desprende de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, siendo también consecuencia del derecho a la verdad. Como en el caso del derecho a la verdad, me atrevo a formularlo en los términos siguientes:

“1. Las víctimas tienen derecho a la memoria. Este derecho es inseparable de la dignidad personal de las víctimas, del reconocimiento de sus derechos e intereses legítimos y del derecho de estas a la verdad. El derecho a la memoria está orientado a denunciar el hecho ilícito de la victimización y a preservar la memoria de las víctimas para las generaciones presentes y venideras.

2. En el marco del derecho a la memoria, los Estados adoptarán todas las medidas tendentes a preservar la memoria de las víctimas e impedirán todo acto, de cualquier naturaleza que sea, que atente contra la misma o constituya una ofensa o un menosprecio a las mismas. Asimismo, los Estados promoverán todo tipo de actos con el fin de honrar y preservar la memoria de las víctimas para las generaciones presentes y venideras”.

## **B) La propuesta de Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos**

Aunque no tiene por objeto a las víctimas del terrorismo, procede una referencia a lo que a día de hoy es una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo “por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos”, en la medida en que la medida en que la misma está destinada a sustituir a la actualmente vigente Decisión Marco 2001/220/JAI, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal<sup>40</sup> y que contiene una serie

---

40. DOCE, L 82, de 22 de marzo de 2001.

de derechos de los que también pueden beneficiarse las víctimas del terrorismo en tanto que víctimas del delito.

La propuesta de Directiva supone un avance considerable no sólo frente a la Decisión Marco 2001/220/JAI a la que va a sustituir, sino también desde la perspectiva del estatuto jurídico internacional de la víctima en la medida en que mediante una norma jurídicamente vinculante (será una Directiva) los Estados miembros de la Unión Europea estarán obligados a garantizar a las víctimas de delitos el ejercicio efectivo de un catálogo de derechos más amplio y concreto que el actualmente previsto en la Decisión Marco 2001/220/JAI, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, a la que la nueva Directiva sustituirá.

Además, la propuesta de Directiva no se limita a proclamar una serie de derechos sino que su objetivo es más amplio ya que también tiene por objeto “el apoyo y la protección” a las mismas.

Por lo que a los derechos se refiere, la propuesta de Directiva los estructura en torno a cuatro grandes bloques:

1. Información y apoyo (Capítulo 2, arts. 3 a 7)<sup>41</sup>;
2. Participación en el proceso penal (Capítulo 3, arts. 8 a 16)<sup>42</sup>;
3. Reconocimiento de vulnerabilidad y protección de las víctimas (Capítulo 4, arts. 17 a 23)<sup>43</sup>; y
4. Disposiciones generales (Capítulo 6, arts. 24 y 25) que comprenden la formación de los profesionales del Derecho (art. 24) y los Servicios de cooperación y coordinación (art. 25).

Ahora bien, *desde la perspectiva de las víctimas del terrorismo la propuesta de Directiva es insuficiente. De un lado* porque no está pensada para ellas sino, con carácter general, para las víctimas de delitos. En consecuencia, *no otorga visibilidad* a las víctimas del terrorismo. Es cierto que el terrorismo es un delito y que, en consecuencia, las víctimas del terrorismo son víctimas del delito. Sin embargo, como ya he señalado, el terrorismo no es un delito más ni las víctimas del terrorismo son simples víctimas del delito. No. El terrorismo es una violación grave de los derechos humanos,

---

41. Derecho a recibir información desde el primer contacto con una autoridad competente (art. 3), derecho a recibir información sobre su caso (art. 4), derecho a entender y ser entendido (art. 5), derecho a traducción e interpretación (art. 6) y derecho de acceso a los servicios de apoyo a las víctimas (art. 7).

42. Derecho de las víctimas a que se admita su denuncia (art. 8), derecho a ser oído (art. 9), derechos en caso de que se adopte una decisión de no proceder al procesamiento (art. 10), derecho a garantías en el contexto de mediación y otros servicios de justicia reparadora (art. 11); derecho a asistencia jurídica gratuita (art. 12), derecho al reembolso de gastos (art. 13); derecho a la restitución de bienes (art. 14); derecho a obtener una decisión relativa a la indemnización por parte del infractor en el curso del proceso penal (art. 15); derechos de las víctimas residentes en otro Estado miembro (art. 16).

43. Derecho a la protección (art. 17); identificación de víctimas vulnerables (art. 18); derecho a evitar el contacto entre víctima e infractor (art. 19); derecho a la protección de las víctimas en interrogatorios celebrados en investigaciones penales (art. 20); derecho a la protección de las víctimas vulnerables durante el proceso penal (art. 21); derecho a la protección de las víctimas infantiles durante el proceso penal (art. 22); y derecho a la protección de la intimidad (art. 23).

un crimen internacional y sus víctimas son, *macrovíctimas*<sup>44</sup>. El terrorismo, a diferencia de otros delitos, atenta directamente contra la estructura del Estado y pretende derrotarlo para imponer por la fuerza un proyecto totalitario. Aterrorizar a la sociedad es el medio para conseguirlo.

*De otro*, la propuesta de Directiva no sólo está limitada a las víctimas de delitos sino que, respecto de estas, no pretende establecer ni recoger un catálogo de derechos del que las mismas son titulares sino, simplemente, unas “normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos”; normas mínimas que los Estados miembros pueden mejorar.

*En tercer lugar*, las víctimas del terrorismo *no son una simple categoría de víctimas “vulnerables”*. Sobre este particular, la propuesta de Directiva se queda corta. Así, pese a que en el Considerando nº 18 de la propuesta de Directiva se afirma que “las víctimas del terrorismo requieren especial atención en cualquier evaluación –en orden a determina su vulnerabilidad– dada la naturaleza diversa de tales actos, que van del terrorismo indiscriminado a las acciones dirigidas contra individuos”<sup>45</sup>, después, en el artículo correspondiente –el art. 18, titulado “Identificación de víctimas vulnerables”– las víctimas del terrorismo no son identificadas como categoría vulnerable<sup>46</sup>.

En cualquier caso, incluso aunque se las incluyera, limitar el tratamiento de las víctimas del terrorismo a su inclusión en la categoría de víctimas vulnerables además de insuficiente es insatisfactorio porque, como ya he dicho, las víctimas del terrorismo no son una simple categoría de víctimas vulnerables ni simples víctimas de delitos.

*En cuarto lugar*, la propuesta de Directiva no recoge derechos reclamados por las víctimas del terrorismo. Es el caso, dentro del derecho de información, de la información a las víctimas de todo cambio en la aplicación de la sentencia: permisos penitenciarios, beneficios, cambios de grado, etc. Sobre este particular, el art. 4 (titulado,

---

44. Como señala BERISTAIN, “Y –lo que nos interesa especialmente– conviene proclamar que todos los delitos de terrorismo son de una gravedad trágica mucho mayor que los similares delitos del mismo género (un asesinato terrorista es más grave que un asesinato). Por eso, sus víctimas merecen el nombre de *macrovíctimas*” (BERISTAIN, A., *Protagonismo de las Víctimas de hoy de mañana (Evolución en el campo jurídico penal, prisional y ético)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 35). De este autor vid. también *Victimología. Nueve palabras clave*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, y *Transformación del Derecho Penal y la Criminología hacia la Victimología*, ARA Editores, Perú, 2008.

45. Comisión Europea, *op. cit.*, Bruselas 18.5.2011, COM(2011) 275 final, p. 17.

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

“Derecho a recibir información sobre su caso”) sólo contempla la notificación a la víctima, cuando así lo haya pedido ésta:

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

Estas lagunas y otras más se explican precisamente por el carácter general que posee esta propuesta de Directiva<sup>47</sup>; generalidad que es incompatible con el trato particular en una norma internacional específica que –como otras categorías de víctimas– también requieren las víctimas del terrorismo. La propia propuesta de Directiva es consciente de ello y así lo manifiesta expresamente en los párrafos finales de su Exposición de Motivos. De un lado, cuando afirma –sin concretarlos– que “las víctimas del terrorismo se beneficiarán de mejores mecanismos para identificar sus necesidades, mantenerlas informados de los procedimientos y recibir la protección adecuada durante los mismos.”. De otro, cuando precisa que “de cara al futuro, también se ha previsto tomar medidas en relación con determinadas categorías de víctimas, como las del terrorismo y el crimen organizado. Entre otras cosas, se van a analizar las carencias existentes en la protección de las víctimas del terrorismo con el fin de mejorar su situación en Europa”<sup>48</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

1. Sólo recientemente el Derecho Internacional –esto es, los Estados– se ha ocupado de las víctimas; atención concretada en un conjunto de normas internacionales de distinta naturaleza jurídica y ámbito territorial relativas a distintas categorías de víctimas a las que, algunas de ellas, reconocen un catálogo de derechos. Se trata de las categorías siguientes: víctimas de delitos, víctimas del abuso de poder, víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, víctimas de graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario, víctimas de desapariciones forzadas, víctimas del terrorismo, víctimas de violaciones del Derecho Internacional Penal y, por último, víctimas de trata.

---

47. General, porque contempla sólo a las víctimas de delitos. Esto es, de *todo* delito.

48. Comisión Europea, *op. cit.*, Bruselas 18.5.2011, COM(2011) 275 final, p. 4.

2. Las víctimas del terrorismo sólo están contempladas en 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. Estas Líneas contienen un catálogo de derechos del que son titulares las víctimas del terrorismo, que se garantizan independientemente de la identificación, detención, persecución o declaración de culpabilidad del autor del acto terrorista: el derecho de asistencia de urgencia, el derecho de asistencia a asistencia más largo plazo, el derecho de investigación y persecución, el derecho de acceso efectivo al derecho y a la justicia, el derecho a la administración de justicia, el derecho a indemnización, el derecho a la protección de la vida privada y familiar de las víctimas de actos terroristas, el derecho a la protección de la dignidad y de la seguridad de las víctimas de actos terroristas, el derecho a la información a las víctimas de actos terroristas, el derecho a la formación específica de las personas encargadas de la asistencia a las víctimas de actos terroristas.

Este catálogo debería completarse con el derecho a la verdad y con el derecho a la memoria.

3. Tanto la ONU como la Unión Europea deben elaborar una norma internacional que, siguiendo la estela de las Líneas directrices del Consejo de Europa, contenga un catálogo de derechos de las víctimas del terrorismo. La necesidad de una norma internacional específica –frente a su inclusión dentro de la categoría más general de víctimas de delitos– se justifica, en mi opinión, por la propia naturaleza del acto terrorista: una violación grave de los derechos humanos, un crimen internacional, destinado a aterrorizar a la población en general y a forzar al Gobierno del Estado a actuar o a abstenerse de actuar en un determinado sentido con el fin de lograr la imposición por la fuerza del proyecto político totalitario del grupo terrorista.

Desde la perspectiva victimológica, las víctimas del terrorismo no son simples víctimas de delitos sino macrovíctimas. Incluir a las víctimas del terrorismo dentro de la categoría de las víctimas de delitos contribuye a ocultarlas impidiendo su visibilidad.