

## DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO<sup>1</sup>

### *RIGHTS OF VICTIMS OF TERRORISM*

*Zlata Drnas de Clément\**

**RESUMEN:** Dada la falta de una construcción sistemática de protección de las víctimas del terrorismo, urge desarrollar en el plano internacional esa área del derecho hasta alcanzar un entendimiento convencional. Debe tenerse en cuenta que desde la primera resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el tema (1972) poco se ha avanzado en la materia a pesar del incremento de actos terroristas en el Mundo. Las víctimas siguen siendo invisibles para el Derecho internacional.

**PALABRAS CLAVE:** Terrorismo – Víctimas – Deberes de prevención y reparación de los Estados – Deberes de prevención y reparación de la comunidad internacional.

**ABSTRACT:** Given the lack of a systematic construction of protection for victims of terrorism, it is urgent to develop this area of law at the international level until a conventional understanding is achieved. It must be taken into account that since the first resolution of the United Nations General Assembly on the subject (1972) little progress has been made in the matter despite the increase in terrorist acts in the world. Victims remain invisible for the International Law.

**KEYWORDS:** Terrorism - Victims - Duties of States (prevention and reparation) - Duties of the international community (prevention and reparation).

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 30 de junio de 2018 y aprobado para su publicación el 15 de septiembre de 2018.

\* Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Emérita de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires.

En estas últimas décadas la comunidad internacional ha comenzado a prestar atención a las “víctimas” del terrorismo, si bien, la misma aún se presenta, en general, desarticulada e incompleta. Es de observar que tanto la *Declaración* como el *Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena* de 25 de junio de 1993 sólo contienen tres referencias genéricas a terrorismo y ninguna a las víctimas de ese flagelo; la *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo* (2006) en sus once páginas sólo usa sólo seis veces la palabra “víctima” pero no todas con un sentido de comunicación conceptual autónoma<sup>2</sup> - <sup>3</sup>. Ello, a pesar de que la Asamblea General de Naciones Unidas

---

<sup>2</sup> Res. AGNU 60/288 (*Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*): “I. Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo. Resolvemos adoptar las medidas siguientes para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, que incluyen, (...) la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del imperio de la ley, las infracciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de esas condiciones puede excusar ni justificar los actos de terrorismo: I. Seguir fortaleciendo y aprovechando al máximo la capacidad de las Naciones Unidas en ámbitos como la prevención de conflictos, la negociación, la mediación, la conciliación, el arreglo judicial, el imperio de la ley (...)”. Como observamos, no ha generado ámbitos específicos eficaces capaces de eliminar-atenuar las causas del terrorismo, aspecto sobre el que volveremos. Continúa la Resolución expresando de modo extremadamente débil: 8. *Estudiar la posibilidad de establecer, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia que atiendan a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias y faciliten la normalización de su vida (...). También nos esforzaremos por promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas (...). Eso podría incluir el examen por la Asamblea General de la posibilidad de elaborar mecanismos prácticos para prestar asistencia a las víctimas (...). II. 17 Invitar a las Naciones Unidas (...) (a) operaciones de socorro y apoyo a las víctimas (...). IV. Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Resolvemos adoptar las medidas siguientes (...) destacando la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo (...)*”.

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que la *Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo*, establecida conforme Resolución AGNU 71/291 el 15 de junio de 2017 -que agrupa actualmente bajo su seno al Counter-Terrorism Implementation Task Force / Equipo especial de lucha contra el terrorismo (2005) y al UN Counter-Terrorism Centre / Centro de contra-terrorismo de NU (2011), tiene como objetivo central la aplicación de la *Estrategia Global*.

(AGNU) ya en su primera resolución dirigida a la adopción de medidas para prevenir el terrorismo (AGNU Res 3034 (XXVII) ha hecho referencia a la “*profunda preocupación por los actos de violencia que cada vez con más frecuencia ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen sus libertades fundamentales*”. Esa resolución, aun habiendo sido adoptada el 18 de diciembre de 1972, pocos meses después del atentado terrorista ocurrido durante los Juegos Olímpicos de Múnich (4 de septiembre de 1972), insta a los Estados a que *\*consagren su atención inmediata a buscar soluciones justas y pacíficas a las causas subyacentes* que dan origen a esos actos de violencia; *\*reafirma el derecho inalienable a la libre determinación e independencia de todos los pueblos que se encuentran bajo regímenes coloniales y racistas o bajo otras formas de dominación extranjera*; *\*sostiene la legitimidad de su lucha de conformidad a la Carta y resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas*; *\*condena la persistencia de los actos represivos y de terrorismo cometidos por regímenes coloniales, racistas, extranjeros al negar a los pueblos su derecho a la libre determinación y a la independencia y de otros derechos humanos y libertades fundamentales*. Es decir, desde el inicio de sus labores sobre el tópico reconoce en espejo dos tipos de terrorismo y dos tipos de víctimas: *\*individuos y/o grupos en pos de objetivos varios por medio de actos ilícitos siendo sus víctimas civiles inocentes*<sup>4</sup>; y *\* Estado/s que tiene/n por víctimas a personas, grupos, pueblos a los que sojuzga/n por la fuerza para mantener la dominación sobre ellos*. El propio título/designación de la resolución resulta esclarecedor en ese sentido: “*Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete sus libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia en un intento de lograr cambios radicales*”<sup>5-6</sup>.

---

<sup>4</sup> V. D. PISOIU – S. HAIN: *Theories of Terrorism. An introduction*, New York, Routledge, 2018, Cap. 3; L. BRYNJAR: “On causes of terrorism identified on the basis of a survey of the literature on terrorism”, en *Theories of Terrorism*, 2011, p. 276 y ss. (<https://sites.google.com/site/jihadismstudiesnet/jihadism-studies-at-ffi/causes-of-terrorism>). V. asimismo trabajo anterior de la misma autora sobre el mismo tópico (<http://rapporter.ffi.no/rapporter/2000/02769.pdf>).

<sup>5</sup> Esta resolución crea el *Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional* de 35 miembros elegidos en base al principio de distribución geográfica equitativa.

Así, esta primera resolución de la AGNU relaciona las medidas para prevenir el terrorismo con las causas subyacentes de esos actos. A partir de la Res. de la AGNU 48/122 (1993) se comienza a enlazar expresamente terrorismo y derechos humanos, señalando la AGNU que: *\*lamenta el aumento del número de personas inocentes asesinadas, masacradas y mutiladas por terroristas en actos indiscriminados y arbitrarios de violencia y terror que no pueden justificarse bajo ninguna circunstancia* (abarcando el terrorismo de individuos y grupos y el de Estado/s); *\*es consciente de la necesidad de proteger los derechos humanos y las garantías de la persona de conformidad con los principios e instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, en particular el derecho a la vida; \*condena inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometan y quienquiera que los cometa, por tratarse de actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia y que constituyen una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizan los gobiernos legítimamente constituidos, socavan la sociedad civil pluralista y tienen consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados.* Sin embargo, no contiene ninguna previsión para las víctimas del terrorismo si bien, todos los comportamientos y consecuencias que contempla generan víctimas, víctimas que no son sólo el damnificado *in capita* sino toda la sociedad, atento al shock emocional que la promesa de repetición y expansión que el terrorismo en esencia conlleva.

---

([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3034\(XXVII\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/3034(XXVII))). A esta resolución siguieron numerosas otras. (V. el listado de Resoluciones de la AGNU en materia de terrorismo en [http://www.un.org/es/counterterrorism/ga\\_res.shtml](http://www.un.org/es/counterterrorism/ga_res.shtml)).

<sup>6</sup> Numerosos trabajos hacen referencia a la inconducente lógica de solución de conflictos por la relación dominación / incursión / sanción vs. terrorismo de grupos revolucionarios que no lleva a soluciones sino más bien a una escalada de violencia. Entre ellos, F.E. GUERRA-PUJOL: “The Logic of Terrorism”, *18 Barry L. Rev.* (2012), p. 1 y ss., que toma como base de sus reflexiones la “Guerra de Argelia”; M. MUNIR: “Ataques suicidas y derecho islámico”, *International Review of the Red Cross*, marzo de 2008, N.º 869 de la versión original, p. 35 y ss., quien recuerda expresiones de líder chiíta Sayyid Muhammad Hussayn Fadlallah con relación a los atentados terroristas: “(es) la respuesta de los débiles y los oprimidos a los agresores poderosos (...). Cuando no existe otra alternativa, los métodos no convencionales se vuelven admisibles, e incluso hasta necesarios (...)” (p. 37). El referido líder aclara que “el blanco de los muyahidín no son los civiles, sino el ocupante” (p. 38). M. AKSENOVA: “Of Victims and Villains in the Fight against International Terrorism”, *10 Eur. J. Legal Stud.* 17 (2017), pone en juego la alternancia de roles (villanos-víctimas).

Suele decirse que es casi imposible alcanzar una regulación internacional general para proteger a las víctimas del terrorismo antes de que se logre consenso en la definición de terrorismo, menos aún antes de contar con una definición de víctima universalmente aceptada. Por nuestra parte, en lo que hace a la definición de terrorismo, compartimos la posición de numerosos doctrinarios<sup>7</sup> y de la Cámara de Apelaciones del Tribunal Especial para el Líbano en su decisión de 16 de febrero de 2011 en el caso del asesinato del ex primer ministro libanés Rafik Hariri, la que rechazó el punto de vista de que no hay una definición universalmente aceptada de terrorismo, en el entendimiento de que la serie de tratados<sup>8</sup> y resoluciones de Naciones Unidas<sup>9</sup> y la práctica judicial y legislativa de los Estados<sup>10</sup> permite concluir que ha surgido una regla consuetudinaria de derecho internacional que condena el crimen de terrorismo, con sus elementos conceptuales perfectamente definidos<sup>11-12</sup>. La mayoría de los doctrinarios y de los instrumentos internacionales y nacionales contemplan

---

<sup>7</sup> V. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI: “International Law of Victims”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 14, 2010, p. 268.

<sup>8</sup> Comprende la veintena de acuerdos relativos a: actos cometidos a bordo de aeronaves (convenio y protocolo), apoderamiento de aeronaves (convenio y protocolo), actos contra la seguridad de la aviación civil (convenio y protocolo), actos contra personas internacionalmente protegidas, toma de rehenes, actos contra la seguridad de la navegación marítima (convenio y protocolos), actos contra la protección física de los materiales nucleares (convenio y enmiendas), actos con explosivos plásticos, atentados con bombas, financiación del terrorismo, represión de actos de terrorismo (V. [www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml](http://www.un.org/es/counterterrorism/legal-instruments.shtml)).

<sup>9</sup> V. Resoluciones de la AGNU en [http://www.un.org/es/counterterrorism/ga\\_res.shtml](http://www.un.org/es/counterterrorism/ga_res.shtml)

<sup>10</sup> V. I. MUÑOZ ESCANDELL: *Estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en Europa: Estudio de Derecho Comparado*, 2017 (<https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/06/Estatuto-juri%CC%81dico-de-las-vi%CC%81ctimas.pdf?id=3145>); K. AMBOS, E. MALARINO y Ch. STEINER (Eds.), *Terrorismo y derecho penal*, Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional, EDPAL-K. Adenauer Stiftung, Berlín, 2015; E. AGUDO FERNÁNDEZ, M. JAÉN VALLEJO, Á.L L- PERRINO PÉREZ: *Terrorismo en el siglo XXI (La respuesta penal en el escenario mundial)*, Dykinson S.L., Madrid, 2016.

<sup>11</sup> V. K. AMBOS y A. TIMMERMANN: “Terrorismo y derecho internacional consuetudinario”, en K. AMBOS, E. MALARINO y Ch. STEINER (Eds.), *Terrorismo y derecho penal*, *op. cit.*, p. 23 y ss.

<sup>12</sup> V. *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, stl-11-01/I/AC /R176bis, February 16, 2011 ([file:///G:/20130530\\_F0936\\_PUBLIC\\_PRES\\_Interlocutory\\_Decision\\_Corrected\\_WEB\\_EN.pdf](file:///G:/20130530_F0936_PUBLIC_PRES_Interlocutory_Decision_Corrected_WEB_EN.pdf)).

tres elementos básicos que subsumen las múltiples manifestaciones del terrorismo: a) la comisión o amenaza de un acto criminal (delito grave); b) la intención de intimidar gravemente a la población o compeler/coaccionar a una autoridad nacional o internacional a tomar alguna medida o abstenerse de tomarla, y c) un elemento transnacional como parte del acto<sup>13</sup>.

Con relación a la definición de *víctima*, siguiendo a Fernández de Casadevante Romani<sup>14</sup>, hacemos presente que la Resolución de la AGNU 40/34 (1985) adopta la *Declaración de los Principios Básicos de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de Poder*, la que contiene un concepto de "víctima" que incluye tres categorías de personas: \*personas que, individual o colectivamente, han sufrido daños físicos o lesiones mentales, sufrimiento emocional, pérdida económica o deterioro sustancial de sus derechos fundamentales (independientemente de que el autor haya sido identificado, detenido, procesado o condenado, o de la eventual relación familiar entre perpetrador y la víctima)<sup>15</sup>; \*familia inmediata o dependientes de la víctima directa; \*personas que han sufrido daños interviniendo para ayudar a las víctimas en peligro o para prevenir la victimización. Similar definición se halla en el Estatuto y en las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional y otros instrumentos internacionales. El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el 2 de marzo de 2005 la primera norma internacional dedicada exclusivamente a las víctimas del terrorismo. Se trata de las *Directrices para la protección de las víctimas de actos terroristas* (Council of Europe, Committee of Ministries-CM/Del/Dec (2005) 917) relativas a los medios a implementar para ayudar a las víctimas y

---

<sup>13</sup> K. AMBOS y A. TIMMERMANN: "Terrorismo y derecho internacional consuetudinario", en *op.cit.*, p. 34.

<sup>14</sup> C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI: "International Law of Victims", *op.cit.*, en especial p. 221 y ss. V. asimismo, C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI y F. JIMÉNEZ GARCÍA: *Terrorismo y Derechos Humanos. Una aproximación desde el Derecho internacional*, Dykinson, Madrid, 2005; C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ: "El Estatuto Internacional de las Víctimas del Terrorismo", ponencia publicada por la Fundación Miguel Ángel Blanco ([http://www.fmiguelangelblanco.es/media/archivos/pdf/Ponencia\\_DE\\_CARLOS\\_FERNANDEZ\\_DE\\_CASADEVANTE.pdf](http://www.fmiguelangelblanco.es/media/archivos/pdf/Ponencia_DE_CARLOS_FERNANDEZ_DE_CASADEVANTE.pdf)).

<sup>15</sup> Tal como lo señaláramos precedentemente, según nuestro parecer, víctima es toda la sociedad que ha sentido el acto terrorista en tanto la conmoción emocional y mental y el temor generado a futuro afecta a todos.

proteger sus derechos fundamentales, excluyendo cualquier forma de arbitrariedad, así como cualquier trato discriminatorio o racista<sup>16</sup>.

Generalmente, los documentos y doctrinarios suelen presentar listas parciales o asistemáticas de derechos de las víctimas del terrorismo. Por nuestra parte, tratando de ordenar los derechos de las víctimas, hablamos de derechos de las víctimas que corresponden a deberes de los Estados, a deberes de la sociedad internacional, distinguiendo los deberes según su función preventiva o reparatoria<sup>17</sup>. Los derechos de las víctimas del terrorismo exceden el derecho de los derechos humanos. Así, sintetizamos los derechos de las víctimas de la siguiente manera:

#### *Derechos de las víctimas que corresponden a deberes de los Estados*

1- El derecho de las víctimas<sup>18</sup> a que -conforme los convenios generales y regionales de Derechos Humanos y otros- los *Estados en función PREVENTIVA* adopten las medidas necesarias para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el derecho a la vida, a la

---

<sup>16</sup> V. asimismo, *i.a.* el art. 1.1. de la *Recomendación (2006) 8* de 14 de junio de 2006 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. (<http://policehumanrightsresources.org/wp-content/uploads/2016/06/CoE-Guidelines-on-the-protection-of-victims-of-terrorist-acts.pdf>); artículo 2 de la Directiva 2012/29/UE 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 incluidas las víctimas de terrorismo (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32012L0029>).

<sup>17</sup> No tratamos por razones de espacio en este trabajo los deberes de los Estados, organizaciones internacionales, ni de los individuos, emergentes del Derecho Internacional Humanitario (*i.a.* Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 1949, arts. 31, 35, 37, 43, 44, 51; Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949, arts. 4, 13; art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949; Convenio IV arts. 27, 33, 34), como tampoco -por las mismas razones- los relativos a las obligaciones emergentes del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

<sup>18</sup> Al señalar estos derechos incluimos tanto a los actos de terrorismo de individuos-grupos como los actos de terrorismo de Estado, tal como lo hiciera la primera resolución de la AG sobre el terrorismo a la que hiciéramos referencia al inicio de este trabajo. Incluimos en la idea de terrorismo de Estado a las intromisiones e injerencias que Estados poderosos llevan a cabo fuera de su territorio so pretexto de combatir el terrorismo, violando generalmente derechos fundamentales de personas y pueblos.

integridad física, a la seguridad. Ello, como un “deber operacional”<sup>19</sup>, lo que incluye a más de la investigación de personas y situaciones<sup>20</sup> -entre otras acciones-: combate al uso de internet con fines terroristas (comunicación, propaganda); lucha contra la apología, captación, adiestramiento de terroristas; combate a la financiación del terrorismo; control-registro de personas que ingresan al país, control integrado de fronteras, exigencia de pasaportes biométricos, visados, cooperación estrecha con policías internacionales; control de cargas en medios de transporte; cooperación judicial internacional (incluido el principio *aut judicare, aut judicare dedere / aut dedere aut iudicare*); control reforzado de infraestructuras críticas; control de movimientos de dinero; control de adquisición, tenencia y tráfico de armas; investigación de personas sospechosas; expulsión y denegación de asilo a terroristas<sup>21</sup>; establecimiento de políticas y acciones dirigidas a la erradicación del racismo,

---

<sup>19</sup> Tal como lo señala el Punto (10) del *Informe Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las Víctimas del Terrorismo* (NY, 11 de febrero de 2016) (V. [https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/FINAL%20Report%20of%20the%20Conference\\_0.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/FINAL%20Report%20of%20the%20Conference_0.pdf)).

<sup>20</sup> La prohibición propia del derecho de los derechos humanos de toda discriminación, en particular, la ejercida por razón de raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, o no puede confundirse con la investigación justificadamente direccionada a cierto tipo de grupos, especialmente, si se tiene en cuenta que, según numerosos estudios (*i.a.* Universidad Austral (Argentina)-2017 sobre los principales motivos de ataques terroristas en el Mundo durante 2017, el 71% correspondió al fundamentalismo islámico, 11% a origen desconocido, 7% a ideologías antiestatales; 5% a separatismo; 7% otros (<http://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/2017/11/02/davide-caocci-para-infobae-suman-388-los-ataques-terroristas-en-el-mundo-en-lo-que-va-de-2017/>)). Asimismo, en Chile, la generalidad de los múltiples atentados terroristas de los últimos años ha tenido por actores a individuos de origen mapuche. Ello justifica en el “stopping and searching” el perfil de búsqueda, lo que no quiere decir que se “asocie” a la etnia, a la religión -como tales- al terrorismo. Al respecto, v. *Mapa interactivo de ataques terroristas a través de la historia en todo el Mundo* (<https://storymaps.esri.com/stories/terrorist-attacks/>).

<sup>21</sup> Rechazamos para los terroristas -una vez condenados- el alcance “pleno” de derechos tales como derecho de asilo, refugio, *non refoulement*; libertad de expresión; libertad de circulación; libertad de asociación; derecho a la privacidad; derecho de salida anticipada o rehabilitación fuera del ámbito penitenciario; acceso a la libertad condicional -entre otros- por entrar en colisión con derechos y libertades primordiales de las personas a las que el Estado debe resguardar en su vida, integridad y seguridad. Contrapuesto al derecho penal garantista, se encuentra el derecho penal del enemigo (prevención general positiva). Cancio Meliá resume de modo reduccionista la siguiente fórmula “izquierda política - demandas de descriminalización vs. derecha



---

política – demandas de criminalización/penalización” (M. CANCIO MELIÁ: *De nuevo: ¿“derecho penal” del enemigo?*, [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a\\_20080526\\_26.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_26.pdf)). Günther Jakobs, formulador de la teoría del derecho penal del enemigo distingue entre “persona” (ciudadano integrante de la sociedad) y “no persona” (ser natural individuo peligroso para la sociedad) y recuerda las posiciones de Rousseau (“malhechor” que ataca el “Derecho social” deja de ser “miembro” de la sociedad), Fichte (“quién abandona el contrato ciudadano pierde todos sus derechos como ciudadano y como ser humano”, “el castigo del criminal no es una pena, sino sólo instrumento de seguridad”), Hobbes (los que incurren en rebelión no son castigados en cuanto súbditos, sino como enemigos) , Kant (“quien no participa en la vida de un Estado comunitario-legal debe irse, no hay que tratarlo como persona, sino, como un enemigo”). (V. G. JAKOBS y M. CANCIO Meliá: *Derecho Penal del Enemigo*, Hammurabi, Buenos Aires, 2005, *passim*). Tal como lo señala el *Informe Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las Víctimas del Terrorismo* de 2016 ya referido “Victims are not a homogenous group; they have different needs, expectations and priorities, for example, some want truth, others want punishment, [and] others compensation (...)”, siendo creciente el reclamo de castigo al terrorista. Ello, a pesar de las corrientes criminalísticas contrarias al castigo penal como tal. Por ejemplo, entre muchos otros doctrinarios, R. Antony Duff (“Penance, Punishment and the Limits of Community”, *Punishment & Society*, Sage Journals, Volume 5, Issue 3, July 2003, pp. 295 y ss.), al analizar las perspectivas retributivistas (retrospectivas) y consecuencialistas (prospectivas) sobre el castigo criminal, señala -con cierta ingenuidad frente a las relaciones sociales y su realidad- que el castigo como pena se torna innecesario, ya que el delincuente reconoce su error y la necesidad de reformar su conducta futura. V. CARVALHO, Henrique. “Terrorism, Punishment, and Recognition”, *15 New Crim. L. Rev.* (2012), p.345 y ss. En otro orden de relación, Cancio Meliá en la primera obra referida *supra* señala que los jueces de los tribunales de derechos humanos -mayoritariamente- tienen inclinación ideológica común definida. Desde esa postura han desconocido principios generales del derecho tales como *lex posterior derogat priori* y *lex specialis derogat legi generali* y han impuesto la supremacía del derecho de los derechos humanos según su libre interpretación sobre todo el ordenamiento jurídico. Así, han desconocido las normas expresas relativas a limitaciones en la aplicación a los terroristas de los derechos de asilo- refugio, no expulsión, contenidas en instrumentos de derechos especiales y de acuerdos generales y regionales de DD.HH., aplicando interpretaciones *ad libitum*. Tal el caso, *i.a.* del art. 33.2 de Convención relativa al Estatuto del Refugiado de 1951, del art. 13 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, del art. 22.3 y 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de los arts. 12 y 13 de la Convención Interamericana contra la tortura de 2002, del art. 1.5 de la Convención sobre derechos de los refugiados de la Organización de la Unión Africana de 1969, etc. A modo ejemplificativo recordamos los casos *Mohamed Alzery c. Suecia*, CCPR/C/88/D/1416//2005, Dictamen de 10-XI-2006; *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza c. Suecia*. CAT/C/34/d/233/2003, Dictamen de 24-IV-2005; *Mansour Ahani c. Canadá*, CCPR/C/80/D/1051/2002, Dictamen de 29-IV-2004, entre tantos otros. Debe tenerse en cuenta que en relación a la libertad y seguridad personal (art.9 del PIDCP) el *Proyecto de Observación General N° 35 del 107 PS del Comité de Derechos Humanos* (marzo de 2013 pretendió que la garantía se extendiese a “todos”,

la xenofobia y la discriminación, como también toda radicalización que pueda conducir al terrorismo; generación de infraestructuras para situaciones de emergencia; participación en el establecimiento de parámetros comunes a nivel internacional en materia de reglas procesales para los sospechosos y acusados de terrorismo y penas para los condenados; no participación de los Estados en cruzadas de apoyo a ciertos grupos o gobiernos de otras latitudes (injerencia/intervención) con la excusa de luchar contra el terrorismo, los que -las más de las veces- alimentan a largo plazo mayor violencia o beneficios políticos de interés parcial, etc.

2- El derecho de las víctimas a que los *Estados en función REPARATORIA* les otorguen compensación, indemnización, restitución<sup>22</sup>, asistencia, apoyo, rehabilitación, atención a necesidades especiales o vulnerabilidad; atiendan necesidades emocionales y psicológicas de las víctimas <sup>23</sup>; presten asistencia médica de urgencia y/o extendida en el tiempo según el

---

incluidos los extranjeros y personas que hubiesen participado en actividades terroristas. El Proyecto *no* fue aprobado. A pesar de ello, el Comité se ha pronunciado luego (y antes) como si lo hubiese sido. La nutrición interjurisdiccional exponencialmente impulsa el proceso de creación del derecho por vía jurisprudencial, sintiéndose los jueces en su activismo “guardianes de promesas sociales” y constructores de un nuevo derecho global (V. nuestro trabajo “Cultura y Orden Global”, Conferencia CARI, octubre 2017 (obtenible en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/cultura-y-orden-global>).

<sup>22</sup> Pensamos en la restitución a la situación anterior, lo que incluye bienes, incluso una nueva residencia.

<sup>23</sup> Varios instrumentos internacionales no propios del derecho de los derechos humanos contemplan la función reparatoria del Estado, si bien no todos lo hacen en carácter de “derecho” directo de las víctimas. Citamos a modo ejemplificativo: la *Resolución del Consejo de Seguridad 1566 (2004)* por la que se estableció un grupo de trabajo encargado entre otras cuestiones de considerar la posibilidad de establecer un fondo para indemnizar a las víctimas de actos de terrorismo y sus familias el que podría financiarse mediante contribuciones voluntarias y nutrirse parcialmente de los activos confiscados de organizaciones terroristas, sus miembros y patrocinadores (Punto 10 parte resolutive). (V. las resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de terrorismo en <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/resolutions>); el *Convenio europeo sobre la indemnización de las víctimas de delitos violentos de 24 de noviembre de 1983*; la *Convención del Consejo de Europa sobre la prevención del terrorismo* (Varsovia, 16/05/2005) “Artículo 13 - Protección, compensación y apoyo a las víctimas del terrorismo. Cada Parte adoptará las medidas que sean necesarias para proteger y apoyar a las víctimas del terrorismo que se haya cometido dentro de su propio territorio. Estas medidas pueden incluir, a través de los esquemas nacionales apropiados y sujetos a la legislación nacional, entre otros, asistencia financiera e indemnización para las víctimas del terrorismo y sus familiares cercanos” (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>); *Resolución del Consejo de la UE de 10 de junio*

caso; presten asistencia jurídica; dispongan la atención de las víctimas por funcionarios con preparación profesional especializada; apliquen medidas que protejan la seguridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares de la victimización secundaria o reiterada; protejan la intimidad; instrumenten el derecho de las víctimas a recibir información sobre sus derechos en materia de servicios de apoyo y sistemas de indemnización disponibles; derecho a que se identifique, arreste, enjuicie, condene al autor del acto terrorista; se garantice en el proceso penal el derecho al debido proceso, a ser oído, derecho a la información sobre la causa, derecho a traducción e interpretación, derecho a la protección consular, derecho a una revisión de toda decisión de no continuar con el procesamiento, derecho a justicia gratuita, derecho al reembolso de gastos procesales; derecho al acceso al sistema de justicia reparadora consensuada y otros sistemas alternativos de solución de controversias.

*Derechos de las víctimas que corresponden a deberes de la sociedad internacional organizada*

1.- En función PREVENTIVA (y REPARATORIA según el caso)<sup>24</sup>, podemos citar: \* contar con organismos especializados en materia de derechos humanos regionales o universales para entender en caso de violaciones vinculadas a actos de terrorismo de Estado/s; \* contar con una Corte Penal Internacional (CPI) u otra Corte con competencia para juzgar el crimen de terrorismo/crimen de lesa humanidad<sup>25</sup>; \*consagrar la imprescriptibilidad de los crímenes

---

*de 2011 sobre un Plan de trabajo para reforzar los derechos y la protección de las víctimas, en particular en los procesos penales (2011/C 187/01) (Consid. 8, Anexo Plan de Trabajo); Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos (DO L 261 de 6.8.2004, p. 15); 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 (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57); Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32017L0541>), etc.*

<sup>24</sup> Reparatoria a la hora de su puesta en función.

<sup>25</sup> Numerosos autores no reconocen que el terrorismo sea un “crimen” de la competencia de la Corte Penal Internacional, sin embargo, es creciente la posición contraria que entiende que reúne los requisitos propios del crimen de lesa humanidad. Comparten esta última visión *i.a.* la Alta Comisionada para los Derechos Humanos,

de terrorismo;\* contar con un sistema que canalice por la vía pacífica los conflictos que son causa de terrorismo, y que muestran la doble dimensión señalada precedentemente: el sojuzgamiento de pueblos y grupos por sus propios Estados o el sojuzgamiento de esos mismos entes a causa de injerencia extranjera en el marco del contraterrorismo o de intentos de dominación. Proponemos para morigerar/eliminar esas causas la instauración de un procedimiento similar al del Proyecto propuesto al Consejo de la Sociedad de Naciones por Tommaso Tittoni (representante italiano ante el Consejo) y aprobado por el órgano el 20 de octubre de 1920 (“Informe regulador del procedimiento ante el Consejo de los asuntos relativos a minorías”, Sociedad de las Naciones, Doc. C.24.M.1929.I), el que permitía intervenir al Consejo tempranamente, antes que la escalada de odio y represalias tomara

---

Mary Robinson (v. *i.a.* párrafo cuarto del Informe a la AGNU Doc. E/CN.4/2002/18, 27 February, 2002 obtenible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/110/24/PDF/G0211024.pdf?OpenElement>), el Presidente de la Corte Penal Internacional (v. C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI: “International Law of Victims”, *op.cit.*, citando a P. Kirsch, p. 255), Kofi Annan, Robert Badinter (v. A. CASSESE: “Terrorism is also disrupting some legal crucial categories of International Law”, *EJIL* (2001), V. 12-5, p. 994). También lo ha entendió así el primer Fiscal General de la CPI Luis Moreno Ocampo (<https://www.lanacion.com.ar/881646-moreno-ocampo-dijo-que-los-crimenes-de-la-guerrilla-tambien-son-de-lesa-humanidad>). Por nuestra parte, desde hace largo tiempo, consideramos que la CPI tiene competencia para juzgar hechos cometidos por terroristas bajo la figura del crimen de lesa humanidad. Ello, en tanto el terrorismo no es “un” crimen, una figura comportativa única. Además, no es el hecho de causar terror lo que lo hace crimen, sino los graves actos delictivos cometidos enunciados en el crimen de lesa humanidad como son el asesinato, la tortura física y espiritual, los actos inhumanos que causan intencionalmente grandes sufrimientos o atentan gravemente contra la integridad física o la salud mental o física de las personas, entre otros -lo que, en alguna medida se da también en el crimen de genocidio y en los crímenes de guerra-. Esos actos se enmarcan en el crimen de lesa humanidad en tanto se cometen como parte de ataques sistemáticos, metódicos, orgánicos, tácticos contra la población civil. Todos los actos delictivos que configuran los crímenes de lesa humanidad buscan condicionar a grupos y gobiernos a hacer o dejar de hacer algo (objetivos políticos, sociales, religiosos), no siendo privativo del terrorismo el objetivo de condicionar/coaccionar, causar temor y cosechar sus ventajas. V. nuestros trabajos: “Refugiados y obligaciones *erga omnes*”, en J.A. MUSSO (Coord.): *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Bellas Alas, Santiago del Estero, 2017, p. 17 y ss.; “Migrantes y refugiados desde el Derecho internacional público”, Conferencia pronunciada el 2 de mayo de 2017 en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba-Argentina, *Anuario ANDCS 2017* (en prensa).

entidad<sup>26</sup>; \* contar con un fondo internacional centralizado para la reparación las víctimas de los actos de terrorismo y sus familiares en casos que en que las circunstancias excedan las capacidades de responder del Estado, fondo que podría financiarse con contribuciones voluntarias y activos confiscados a organizaciones terroristas, sus miembros y patrocinadores, tal como lo considerara la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Debe recordarse que después de la Segunda Guerra Mundial, por considerarse que el sistema de protección internacional de los derechos humanos daba suficiente cobertura a todo tipo de violaciones de derechos humanos se eliminó el mecanismo de protección de las minorías que se había implantado durante la Sociedad de Naciones (SN). En el Sistema de la SN para todas las cuestiones de minorías se previó un órgano competente: el Consejo de la SN (art. 16 del Pacto de la Liga). De hecho, se constituyó un órgano extraconstitucional: el *Comité de los Tres*, conformado por el Presidente del Consejo de la Sociedad de Naciones y dos miembros más del Consejo. Todo Miembro de la SN podría llevar ante el Consejo un problema de minorías, pero además se reconocía un derecho de petición a los interesados (personas físicas o jurídicas) si bien no se les reconocía capacidad de recurrir directamente al Consejo. Se les daba un recurso de queja, que era una vía de información de situación acompañada de petición. Por esta vía se atendieron cerca de 450 peticiones de las que sólo 15 fueron examinadas directamente por el Consejo y las demás por el *Comité de los Tres*. Generalmente, los casos versaban sobre tipo de cuestiones idénticas a las que hoy encienden las chipas de los grandes conflictos al interior de los Estados y que provocan la mayoría de los actos de terrorismo. El Consejo de la SN las más de las veces lograba desactivar los desentendimientos desde su origen, preventivamente, garantizando los derechos humanos de las minorías, aunque en ese tiempo no recibieran esa designación sino derecho a la lengua, a la religión, a la educación, al trabajo, igualdad de hecho, etc. El derecho de peticionar era irrenunciable y el derecho del Consejo a intervenir al interior del Estado violador de derechos de las minorías reconfirmaba la calidad de normas *erga omnes* (incluso cuando ese término no formaba aun parte de la jerga internacional) que tenían los derechos-obligaciones que protegían a las minorías. La intervención del *Comité de los Tres* actuaba en el momento oportuno, con la primera chispa, mecanismo de prevención del que la sociedad internacional actual carece. Ese sistema tenía efectos reparatorios más allá de la acción del Consejo, ya que las cuestiones relativas a los tratados de minorías preveían la sumisión obligatoria a la CPJI. (V. nuestro trabajo “Refugiados y obligaciones *erga omnes*”, *op.cit.*; CASTELLÁ, Santiago. “La protección internacional de las minorías”, en GÓMEZ ISA, Felipe (Dir.) PUREZA, José Manuel (Coord.) *La protección internacional de los Derechos Humanos en los albores del siglo XXI*”, Universidad de Deusto, Bilbao 2004, pp. 668-889).

<sup>27</sup> Debe tenerse en cuenta que, conforme al art. 79.1 del Estatuto de la Corte Penal Internacional se previó el establecimiento de un fondo fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes de la competencia de la Corte y de sus familias. El sistema prevé voz y participación independiente de las víctimas a partir de 2006. En 2007 se ha lanzado el "Manual para víctimas, sus representantes legales y ONG sobre los derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional" ([https://www.fidh.org/IMG/pdf/10-manuel\\_victimes\\_CH-VII\\_ESP7.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/10-manuel_victimes_CH-VII_ESP7.pdf); y

### *Reflexión final*

Dar satisfacción a los derechos de las víctimas del terrorismo (en sentido amplio) a través de un sólido complejo preventivo y reparatorio, alejado de parcialidades ideológicas, permitirá que el terrorismo - una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales (v. i.a. Res Consejo de Seguridad 2396 de 17 de diciembre de 2017)- sea neutralizado y reconocido como acto criminal que no puede ser justificado en ningún caso, cualquiera sea su motivación, lugar o actor, enlazando así los desvelos de la comunidad internacional reflejados desde las primeras resoluciones de las Naciones Unidas hasta las últimas. Bien señala la Res. AGNU 72/246 de 24 de diciembre de 2017:

*“(…) reconociendo que las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos, sino que se complementan y refuerzan mutuamente, y destacando la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo;*  
*(d)estacando que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a las personas que se encuentran dentro de su territorio y están sujetas a su jurisdicción contra los actos de terrorismo, adoptar medidas eficaces contra el terrorismo e investigar y enjuiciar a los autores de esos actos (...).”*

La incorporación e implementación de las medidas preventivas y reparatorias que señalamos en este trabajo (medidas concretas, precisas, exigibles) -incluidas las dirigidas a minimizar las causas subyacentes del terrorismo- contribuirían a cimentar desde sus bases los presupuestos de la paz y seguridad internacionales. Ello, no sólo visto desde el área específica de los derechos de las víctimas del terrorismo, sino también de la lucha eficiente contra el terrorismo en general.