



## **High Level Meeting on Victims of Terrorism**

**Vienna, 13-14 September 2007**

**Opening statement delivered by Mr. Josep Borrell Fontelles,  
Special Envoy of the Chairman-in-Office**

**Thursday, 13 September 2007**

Quería en primer lugar expresar la satisfacción de la Presidencia española por la celebración de esta Reunión de alto nivel sobre víctimas de terrorismo, pues se trata de una de las cuestiones fundamentales en el conjunto de los esfuerzos que la comunidad internacional debe desarrollar para combatir y erradicar el terrorismo y es ésta la primera reunión en el seno de una organización regional que reúne a dirigentes políticos y expertos en la materia con objeto de avanzar en la identificación de nuevos ámbitos de colaboración entre los Estados miembros de la OSCE respecto de las víctimas del terrorismo.

Quisiera aprovechar además la ocasión para rendir un sentido tributo a todas las víctimas del terrorismo. Tenemos un compromiso ético y moral con las víctimas del terrorismo. El recuerdo de su dolor y de la injusticia perpetrada contra ellas nos motiva para trabajar con empeño y determinación para acabar con el terrorismo.

La celebración de esta reunión responde además a nuestro compromiso conjunto de potenciar el papel de la OSCE en la lucha contra el terrorismo, aprovechando su experiencia en abordar los problemas desde una perspectiva multidimensional. Quizás ninguna otra cuestión sea más emblemática de la necesidad de abordarse desde una perspectiva integral que el de las víctimas del terrorismo, pues coinciden en ella la lucha contra el delito y la seguridad de nuestros ciudadanos, la solidaridad colectiva, la protección de los derechos humanos y la activa participación de la sociedad civil.

De ahí que me felicite del liderazgo asumido en esta materia por la Oficina de Instituciones Democráticas y DDHH de la OSCE (ODIHR), a quien deseo agradecer igualmente su trabajo en la organización de este evento. En particular le agradezco al Embajador Strohal su implicación en abordar el terrorismo desde el trabajo de la Oficina que dirige, posibilitando así la integración en nuestros esfuerzos colectivos contra el terrorismo de la experiencia de la ODIHR en materia de protección y promoción de los derechos humanos y en la participación de la sociedad civil, que son precisamente los ejes de la temática que nos reúne estos dos días.

Nuestra respuesta al terrorismo debe estar firmemente anclada en la defensa y promoción de los derechos humanos; de todos los derechos y de todos los miembros de

nuestras comunidades. Por ello la respuesta al terrorismo pasa por un respeto escrupuloso de los derechos y garantías de los que nos hemos dotado en nuestra legislación. Este acervo de principios y de normativa constituye el acervo más importante de que disponemos para ser eficaces en la lucha contra el terrorismo en el corto y en el largo plazo y representa un elenco de principios irrenunciables.

Estos mismos principios de la defensa de los derechos humanos son el fundamento del compromiso que asumimos con las víctimas del terrorismo, cuyos derechos individuales han sufrido una merma por parte de los terroristas. Así lo reconoció el anterior Secretario General de Naciones Unidas en su Informe “Unidos contra el terrorismo”, de abril de 2006, al afirmar que las “*A las víctimas de actos terroristas les son negados sus derechos humanos más fundamentales*”. Hemos de reivindicar por tanto la centralidad y prioridad en la agenda contra el terrorismo del respeto de los derechos humanos en una visión de los mismos que lo contempla no sólo en su condición de límite infranqueable al ejercicio de la autoridad pública, sino que los sitúa también como fundamento del mandato de los poderes públicos en su actuación a favor de sus ciudadanos.

Al valorar el impacto de los actos terroristas en los Derechos humanos hemos de recordar además que a diferencia de los delitos cometidos con una vocación puramente criminal, los actos de terrorismo tienen unas pretensiones y unos efectos mucho más allá de las personas directamente victimizadas, pues a través de ese dolor individualizado e instrumentalizado pretenden además atentar contra los fundamentos de convivencia de nuestras sociedades, e impactar en una audiencia mucho más amplia, ya sea cuando se dirigen a una audiencia de una región, de un país entero o de todo el planeta. Esa proyección del daño que causa el terrorismo más allá de los individuos concretos que han sufrido por un acto terrorista es lo que suscita ese exorbitante interés mediático y lo que le dota de su trascendencia política hace por tanto que la aproximación al fenómeno desde la óptica de los derechos humanos cobre pleno sentido.

El segundo elemento que citaba anteriormente, que se halla en el corazón y origen de la OSCE, es el reconocimiento del papel que la sociedad civil puede desempeñar en la lucha contra el terrorismo. Ni el terrorismo, ni en general cualquier tipo de delito, es un fenómeno unívoco al que cabe dar una respuesta sencilla o cuya solución cabe fiar únicamente a la labor de las fuerzas de seguridad del Estado, por muy valiosa y eficaz que ésta sea. La envergadura de la amenaza pero, también, ese cúmulo de condiciones que contribuyen a la propagación del terrorismo y que son manipulados por los terroristas para reclutar a sus seguidores y simpatizantes requieren de la implicación de la sociedad.

La sociedad civil puede realizar una valiosa contribución en abordar las condiciones que influyen en la radicalización y que pueden constituir el paso previo hacia el reclutamiento en grupos terroristas. Las redes de ciudadanos comprometidos en concienciar a la sociedad sobre el mal del terrorismo representan una de las vías más innovadoras de implicación de la sociedad en este esfuerzo colectivo. Por su parte, las asociaciones de víctimas, nacidas de la necesidad de ofrecer apoyo y asistencia a ese colectivo, y cuya propia diversidad no es sino el reflejo de la diversidad intrínseca de la sociedad, pueden por su parte desempeñar un papel de primer orden en concienciar a la sociedad en general de los estragos y la sinrazón del terrorismo.

Recordemos además que al alzar la voz contra un tipo de terrorismo o contra un atentado determinado, condenamos todos los terrorismos. Contribuimos con ello a romper el aislamiento de las víctimas en cualquier lugar del mundo y a quebrar, mediante la revitalización de su testimonio, el objetivo de la deshumanización que pretenden los terroristas. De este modo la solidaridad con las víctimas del terrorismo trasciende las fronteras. Ya era así ante los daños y el dolor causados por los terrorismos acotados en su ámbito de actuación, lo es si cabe con más razón en la actualidad, cuando nos enfrentamos a un terrorismo con objetivos globales y víctimas en todos los continentes.

Sin embargo, resulta sorprendente constatar que ese movimiento solidario natural con las víctimas del terrorismo, que se ha reproducido en cada ocasión de un nuevo acto criminal como los del 11-S, los atentados de Madrid o de Beslán, descansa en un frágil consenso político internacional y dispone de un escaso bagaje normativo, político e incluso académico. En las áreas fundamentales de nuestra respuesta a favor de las víctimas del terrorismo como son los derechos humanos, la movilización de la sociedad civil y la articulación de mecanismos prácticos de solidaridad, la comunidad internacional ha tardado en hacer suya la causa de las víctimas del terrorismo

La OSCE, pionera en abordar la dimensión humana de los problemas políticos, no hace una sola mención a las víctimas del terrorismo en los dos documentos centrales que definen su respuesta al terrorismo; ni en el Plan de acción de la OSCE de la lucha contra el terrorismo adoptado en Bucarest, ni en la Carta de la OSCE para la Prevención y la lucha contra el terrorismo. Sólo es en el Consejo Ministerial de la OSCE en Sofía en 2004 cuando los Ministros suscriben la decisión del Consejo Permanente 618 sobre solidaridad de las víctimas del terrorismo. Gracias a ella hemos podido emprender los trabajos que se iniciaron en el seminario sobre solidaridad con las víctimas del terrorismo, celebrado en Oñate en marzo de 2006 y que, por el momento, culminan en esta reunión que inauguramos hoy.

Estas ausencias se reproducen igualmente en el ámbito de Naciones Unidas y del Consejo de Europa, ninguno de los cuales incluía hasta 2004 en sus textos fundamentales sobre el terrorismo y los derechos humanos más que referencias pasajeras sobre las víctimas del terrorismo.

Como se pone de manifiesto en el documento de fondo preparado por la ODIHR para esta reunión, existe, sin embargo, un amplísimo bagaje de recomendaciones, convenios, directrices, fondos internacionales para las víctimas del crimen y sobre categorías especiales de víctimas, como la víctimas de abusos por el Estado, las víctimas de la tortura o las víctimas de los delitos de género. Ya existía no obstante el reconocimiento de una carencia en relación con las víctimas del terrorismo.

Varios de los documentos más importantes en este ámbito señalan la laguna que supone la ausencia de un tratamiento específico para las víctimas del terrorismo. Así el Manual de uso de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Básicos de Justicia para las Víctimas del Delito y el Abuso de poder de 1985 consigna específicamente la necesidad de profundizar más acerca de los “requerimientos especiales” de víctimas de determinadas categorías de delitos, incluyendo el

“terrorismo, el crimen organizado y otros tipos de victimización masiva”. Hasta prácticamente 2005 nada de esto se había hecho.

De algún modo, parecería que nuestra reacción cara a las víctimas del terrorismo contase con un lastre. Las excusas políticas de los terroristas parece que contaminan y paralizan nuestra natural reacción de solidaridad y que el trato dispensado a las víctimas del terrorismo, por el mero hecho de haber sido víctimas de una determinada categoría de asesinos, se complica hasta extremos de impedir un consenso internacional práctico sobre ello. No existe hoy en día tal complejo parangonable respecto de otras categorías de víctimas.

La propia experiencia de mi país, demuestra que incluso países con un amplio historial en la lucha contra el terrorismo pueden reaccionar con retraso en la expresión y la materialización de la solidaridad con las víctimas del terrorismo, contribuyendo de ese modo a su sufrimiento y debilitando además la capacidad de resistencia de la sociedad frente al chantaje de los terroristas. Es esta experiencia, a la que la sociedad española y sucesivos Gobiernos españoles y de las comunidades autónomas han respondido desde entonces con generosidad, la que nos mueve a promover el debate internacional sobre este tema con vistas a lograr que se establezcan mecanismos prácticos de solidaridad internacional y a promover el intercambio de mejores prácticas entre los países.

Desde los atentados del 11-S hemos asistido a un paulatino incremento de la sensibilidad internacional hacia la cuestión de las víctimas del terrorismo, que se ha traducido y a la adopción de instrumentos políticos y normativos de gran trascendencia. Ya he mencionado la Decisión 618 de la OSCE, pionera en establecer un mandato para fortalecer la solidaridad entre sus Estados miembros a favor de las víctimas del terrorismo.

En el continente europeo, la aprobación en el seno del Consejo de Europa en 2005 del Convenio Europeo de Prevención del terrorismo estableció por primera vez obligaciones normativas a favor de las víctimas del terrorismo. En el mismo año los Principios rectores sobre protección de las víctimas de actos terroristas ofrece unas valiosas recomendaciones sobre todo el ámbito de derechos a los que deberían tener acceso las víctimas del terrorismo. Por su parte, la Unión Europea, a instancias del Parlamento Europeo, financia programas de formación, creación de redes de asistencia e intercambio de experiencias en el ámbito legal, social y psicológico con el objetivo de asistir a las víctimas y a sus familias a recuperarse de sus experiencias y a aumentar la visibilidad de la solidaridad con ellas.

En el seno de Naciones Unidas hitos mayores en este proceso de concienciación de la comunidad internacional fueron la resolución 1566 del Consejo de Seguridad adoptada tras el ataque en Beslán en la que se recomendaba que se estudiase la creación de un fondo internacional a favor de las víctimas del terrorismo, y sobre todo el Informe del ex-Secretario General de Naciones Unidas “Unidos contra el terrorismo: elementos para una estrategia global contra el terrorismo” de abril de 2006, que por primera vez recogía de forma clara y sin ambages que la solidaridad con las víctimas del terrorismo forma parte de nuestra respuesta al terrorismo desde la defensa de los Derechos humanos y reclamaba la participación activa y el liderazgo de la sociedad civil. No se puede ser más claro de lo que lo fue Kofi Annan cuando en el Informe dice que:

*“Una de las maneras más elocuentes de expresar que el terrorismo es inaceptable es dirigir nuestra atención hacia sus víctimas, y asegurar que sus voces sean oídas. Nuestra meta debe ser reducir el atractivo del terrorismo, reivindicando la inviolabilidad de los civiles y tratando a sus víctimas con justicia, dignidad y compasión.”*

Muchas de las ideas expuestas por primera vez por el ex-Secretario General de Naciones Unidas en aquel informe fueron incorporadas a la Estrategia Global contra el terrorismo de Naciones Unidas. Particular valor tiene el reconocimiento de que la “deshumanización de las víctimas” que pretenden los terroristas al tratar la vida de los demás como un instrumento para difundir su mensaje, constituye una de las condiciones ideológicas conducentes a la propagación del terrorismo. Las actuaciones dirigidas a evitar esta deshumanización se erigen, así, no sólo en una reacción a actos terroristas determinados, sino como parte de las medidas que se han de tomar para prevenir el terrorismo.

En efecto, la movilización a favor de las víctimas y por las propias víctimas representa un poderoso estímulo para generar el compromiso de la sociedad frente al terrorismo y articular una respuesta cívica y constituyen, por tanto, el más sólido instrumento de deslegitimación y aislamiento político y moral del terrorismo. La solidaridad y la protección y amparo eficaz de las víctimas priva a los terroristas de su principal instrumento para conseguir sus objetivos y se yergue así en una poderosa medida de prevención.

Para ello hemos de procurar restituir a las víctimas la voz de la que los terroristas les intentaron privar. Y es que en efecto el silencio de las víctimas representa una de las más fáciles victorias de los terroristas. El olvido de las víctimas nos hace aliados de los objetivos de los terroristas, pues facilita que la atención se centre en sus supuestos objetivos políticos, es decir en el mensaje que ellos quieren transmitir, desviándolos de lo que debería ser el foco, su condición de criminales y de principales responsables de las mermas a los derechos que padecemos. Restituyendo la voz de las víctimas, les privamos de esta victoria y podemos contribuir, además, a deslegitimar la ideología de los terroristas, incluso allí donde su mensaje terrorista puede haber encontrado eco.

Las instituciones tenemos un papel de primer orden en promover el reconocimiento y rendir homenaje a las víctimas del terrorismo. Como saben a raíz de los atentados de Madrid, el Parlamento Europeo estableció el 11 de marzo como día europeo en memoria de las víctimas del terrorismo. A la vez nos incumbe facilitar y estimular el asociacionismo de las víctimas y a favor de las víctimas como uno de los medios más eficaces para que efectivamente recuperen su voz y puedan contribuir con su testimonio a la erradicación del terrorismo.

Por otra parte la dignidad de las víctimas reclama de nosotros un reconocimiento de derechos y la prestación de la asistencia que necesitan para recuperarse de su pérdida y de sus heridas. También implica el respeto por el dolor de las víctimas.

Muchos países de la OSCE hemos sufrido seriamente a causa de la barbarie del terrorismo. No es de extrañar por tanto que esta organización se halle en la vanguardia de algunos de los debates en la comunidad internacional sobre cómo afrontar el

terrorismo desde el respeto integral por los Derechos Humanos. Nuestro reto en los dos días que tenemos por delante es identificar mecanismos prácticos e iniciativas concretas que puedan ser testimonio de la solidaridad internacional con todas las víctimas del terrorismo, dotando de contenido real todas las vertientes de esa solidaridad: el compromiso desde la óptica de los derechos humanos, la implicación de la sociedad civil y la creación de mecanismos prácticos de asistencia a las víctimas.

Nuestro trabajo estos días se inserta además en una dinámica creciente de atención a la problemática de las víctimas del terrorismo. El resultado nos permitirá ofrecer desde la OSCE una aportación concreta al desarrollo de la Estrategia Global contra el terrorismo de Naciones Unidas. Pido por ello al Embajador Strohal que se asegure de que las conclusiones de esta reunión lleguen al Secretario General de Naciones Unidas y su equipo de aplicación de la Estrategia.

Muchas gracias.