

Guerra de Rusia contra Ucrania: Designación de un Estado como patrocinador del terrorismo

En abril de 2022, por primera vez, el presidente ucraniano Volodimir Zelenski pidió al Congreso de los Estados Unidos (EE. UU.) y a la Casa Blanca que incluyeran a Rusia en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo del Departamento de Estado. Desde entonces ha hecho extensivo este llamamiento a los Gobiernos de todo el mundo. La Cámara de Representantes y el Senado de EE. UU. han aprobado sendas resoluciones en las que se pide al secretario de Estado, Antony Blinken, que incluya a Rusia en dicha lista, sin que este haya accedido hasta la fecha. El 18 de octubre de 2022, el Parlamento Europeo celebró un debate sobre la designación de Rusia como Estado patrocinador del terrorismo. Se espera que, como conclusión de ese debate, el Parlamento vote durante su período parcial de sesiones de noviembre II una resolución en la que se pida el reconocimiento de la Federación de Rusia como Estado patrocinador del terrorismo.

Contexto

La guerra de Rusia contra Ucrania constituye una grave violación del Derecho internacional y está causando una ingente pérdida de vidas humanas. Rusia está atacando de forma directa a la población civil y las infraestructuras civiles, como hospitales, centros sanitarios y colegios. El ejército ruso ha intensificado sus [brutales ataques](#) contra ciudades ucranianas, dirigidas contra centrales eléctricas, el suministro de agua y otras infraestructuras esenciales. No existe una [definición de terrorismo](#) acordada internacionalmente. El Consejo de la UE ha [definido](#) los delitos de terrorismo como los delitos cometidos con el fin de intimidar gravemente a una población y desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país. Sin embargo, como señaló la comisaria Ylva Johansson en un [discurso](#) pronunciado ante el [Pleno](#) el 18 de octubre de 2022, la UE no dispone actualmente de un marco jurídico para designar a un tercer país como Estado patrocinador del terrorismo.

Estados patrocinadores del terrorismo

En la lista de Estados patrocinadores del terrorismo del Departamento de Estado de EE. UU. están incluidos actualmente [cuatro países](#) «por haber prestado apoyo constante a actos de terrorismo internacional». Siria figura en la lista desde 1979, Irán desde 1984, la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) desde 2017 y Cuba (de nuevo) desde 2021. Irak, Sudán y Libia han figurado anteriormente en la lista. La designación tiene [amplias consecuencias](#) en materia de sanciones e inmunidad de los Estados. Las sanciones incluyen restricciones a la ayuda extranjera de EE. UU., la prohibición de las exportaciones y ventas de defensa, determinados controles de las exportaciones de productos de doble uso y diversas restricciones financieras y de otro tipo. La designación tiene importantes repercusiones económicas para todos los países que mantienen relaciones con el Estado designado, ya que pueden ser objeto de [sanciones secundarias](#) de EE. UU. Al mismo tiempo, la designación elimina la [inmunidad](#) ante los tribunales federales y de los estados de EE. UU. a la que [normalmente tienen derecho](#) los Estados extranjeros. En las dos cámaras del Congreso se han propuesto [actos legislativos](#) para que Rusia sea incluida en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo. Si Rusia fuera designada Estado terrorista, dejaría de ser [inmune](#) frente a las acciones judiciales ejercitadas en EE. UU. por ciudadanos estadounidenses, miembros de las fuerzas armadas estadounidenses y empleados del Gobierno estadounidense por los actos de Rusia en Chechenia, Georgia, Libia, Siria, Sudán y Ucrania, algunas de los cuales se remontan a décadas. En caso de victoria ante los tribunales, las sentencias se podrían ejecutar recurriendo a los [activos rusos inmovilizados](#). La designación de un Estado como patrocinador del terrorismo se ha reservado tradicionalmente a Estados que EE. UU. considera «[Estados parias](#)». En esencia, EE. UU. no mantiene relaciones diplomáticas o comerciales formales con ninguno de los Estados que ha designado como patrocinadores del terrorismo. Canadá también se ha dotado de un mecanismo para los «[Estados que apoyan el terrorismo](#)» mediante su [Ley de Inmunidad de los Estados](#). Irán y Siria [son considerados](#) Estados que apoyan el terrorismo desde 2012.

Sanciones de la UE para luchar contra el terrorismo

En diciembre de 2001, el Consejo adoptó la [Posición Común 2001/931/PESC](#) y el [Reglamento \(CE\) n.º 2580/2001](#) sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, que permiten al Consejo [designar](#) a personas, grupos y entidades (pero no a Estados) implicados en actividades terroristas. La designación de personas como terroristas implica la inmovilización de activos y la prohibición de poner a su disposición fondos y recursos económicos. Existen regímenes de sanciones específicos para los talibanes y contra las personas y entidades asociadas con Al Qaeda y el EIIL/Dáesh.



EPRS Guerra de Rusia contra Ucrania: Designación de un Estado como patrocinador del terrorismo

Sanciones de la UE contra Rusia

En respuesta a la invasión ilegal de Ucrania por parte de Rusia, la UE ha impuesto una serie de [sanciones](#) a Rusia, en una serie de ocho paquetes acordados a partir del 23 de febrero de 2022, que se suman a los ya adoptados en 2014 en respuesta a la anexión ilegal de Crimea. El [efecto acumulativo](#) de las sanciones [no tiene precedentes](#) en cuanto a su magnitud y naturaleza; se han impuesto sanciones a personas y entidades, drásticas restricciones financieras y comerciales dirigidas a sectores especialmente sensibles, como la aviación, la energía y la tecnología, y restricciones a la radiodifusión de los medios de comunicación rusos. Sin embargo, ninguno de los paquetes de sanciones adoptados hasta la fecha contra Rusia incluye una referencia a Rusia como Estado terrorista o patrocinador del terrorismo, y ninguno trata de poner en cuestión la inmunidad soberana del Estado ruso (a pesar de que la UE está estudiando [confiscar](#) los activos inmovilizados pertenecientes a ciudadanos rusos y bielorrusos sujetos a sanciones). La UE y sus aliados occidentales han congelado reservas del banco central ruso en el extranjero por un valor estimado de entre 300 000 y 500 000 millones de dólares estadounidenses. Existen [ejemplos recientes](#) de confiscación de activos soberanos que se utilizan para compensar a las víctimas de injusticias, pero la confiscación de los fondos soberanos de Rusia plantea [complejas](#) cuestiones jurídicas y políticas. En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas [aprobó](#) el 14 de noviembre de 2022 una [resolución](#) en la que recomendaba a los Estados miembros crear un [registro internacional de daños](#) que sirva de registro de pruebas y alegaciones.

Inmunidad soberana y Derecho internacional

La [inmunidad de los Estados o soberana](#) es un principio de amplio reconocimiento del Derecho internacional consuetudinario que se basa en la igualdad soberana de los Estados en el ordenamiento jurídico internacional: ningún Estado puede estar sujeto a la jurisdicción de otro Estado. Si se alega la inmunidad soberana, los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden ejercer su competencia en materia de resolución y ejecución en los litigios en los que el demandado sea un Estado extranjero (o sus agentes). Aunque la doctrina y la práctica han evolucionado desde la inmunidad absoluta (es decir, la imposibilidad total de los tribunales de un Estado de resolver un litigio y ejecutar la sentencia contra un Estado extranjero) a una inmunidad restrictiva, la inmunidad de un Estado extranjero frente a la ejecución de medidas coercitivas contra él o sus bienes sigue siendo, en general, absoluta. Entre las naciones occidentales, solo los Estados Unidos y Canadá aplican actualmente la excepción de terrorismo a la inmunidad de los Estados.

Víctimas del terrorismo – Derechos en la UE

En respuesta a los [atentados terroristas](#) que han golpeado a Europa en los últimos años, la UE ha introducido leyes para proteger y apoyar mejor a las víctimas del terrorismo. Las víctimas de delitos intencionados y violentos, incluidos los atentados terroristas, tienen derecho a acceder a sistemas nacionales de indemnización que los Estados miembros deben establecer. Sin embargo, la indemnización se limita esencialmente a las víctimas de delitos terroristas cometidos dentro de la UE; las víctimas de infracciones extraterritoriales únicamente tienen ese derecho en relación con los procesos penales que tienen lugar en la Unión. También lo tienen los nacionales de terceros países y apátridas que hayan sido víctimas de delitos en el territorio de la UE. Sin embargo, las normas jurídicas vigentes en el ámbito de la UE no proporcionan una base jurídica para las reclamaciones de indemnización contra terceros Estados que cometan actos terroristas o patrocinen el terrorismo.

Resoluciones parlamentarias para designar a Rusia como Estado patrocinador del terrorismo

La [Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa](#) y los Parlamentos nacionales de cuatro Estados miembros de la UE han adoptado resoluciones no vinculantes en las que se declara que Rusia es un Estado patrocinador del terrorismo. El [Parlamento lituano](#) aprobó su resolución el 11 de mayo de 2022, el [Parlamento letón](#) hizo lo propio el 11 de agosto de 2022, el [Parlamento estonio](#) adoptó su resolución el 18 de octubre y el [Senado polaco](#), el 26 de octubre de 2022. El 13 de octubre de 2022, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la [Resolución 2463 \(2022\)](#), en la que pedía a los Estados miembros del Consejo de Europa que declararan terrorista al actual régimen ruso.

Posición del Parlamento Europeo

En una [Resolución](#) sobre «la lucha contra la impunidad por los crímenes de guerra en Ucrania», adoptada el 19 de mayo de 2022, se instaba a la Comisión a establecer «un instrumento jurídico que permita confiscar los activos y fondos rusos congelados para que puedan utilizarse como indemnizaciones y para la reconstrucción de Ucrania». El 6 de octubre de 2022, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre «la escalada de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania» en la que condenaba enérgicamente las violaciones masivas de los derechos humanos y los crímenes de guerra perpetrados por las fuerzas armadas rusas y pedía que se ampliaran las sanciones a Rusia a nuevos ámbitos. También pedía a la Comisión y a los legisladores que trabajen con rapidez para completar el régimen jurídico de decomiso de los activos inmovilizados por las sanciones. La [propuesta](#) de Resolución por la que se reconoce a la Federación de Rusia como Estado patrocinador del terrorismo se presentó tras el debate en el Pleno del 18 de octubre de 2022 y ahora está previsto someterla a votación.

El presente documento se destina a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para su utilización como material de referencia en el desempeño de su labor parlamentaria. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento. Se autoriza su reproducción y traducción con fines no comerciales, siempre que se cite la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar. © Unión Europea, 2022.