

## ***Miscelánea***



EGUZKILORE

Número 28.  
San Sebastián  
2014  
217-230

# RETOS VICTIMOLÓGICOS PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA EN LA SOCIEDAD VASCA ACTUAL\*

José Luis DE LA CUESTA ARZAMENDI

*Presidente H. de la Asociación Internacional  
de Derecho Penal (AIDP-IAPL).*

*Director del Instituto Vasco de Criminología  
de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU).*

**Resumen:** La consolidación del fin de la actividad terrorista de ETA abre sin duda un nuevo escenario en la sociedad vasca. Los efectos de la victimización generada perdurarán en el tiempo, exigiendo una cuidada atención por parte de las instituciones públicas, las cuales deberían volcarse en la actualidad en el esclarecimiento de la verdad y la lucha contra el olvido y contra la impunidad.

Si la victimización generada por ETA ha sido la que, naturalmente y por sus propias características, significación política y extensión, ha merecido la más destacada atención, las exigencias de justicia demandan igualmente hacer frente a las graves vulneraciones de derechos humanos generadas desde los agentes públicos o con su aquiescencia o tolerancia, cuyas víctimas tienen igualmente pleno derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. Las distancias criminológicas y victimológicas entre ambos fenómenos justifican, con todo, el tratamiento de esta última victimización a través de un instrumento específico: la aprobación por el Parlamento Vasco de una Ley de prevención de la tortura y malos tratos y de reparación integral de las víctimas del abuso de poder.

**Laburpena:** ETako ekintza terroristen amaieran konsolidatzeak, Euskal gizartean, zalantzarik gabe, eszenatoki berri bat irekitzen du. Erakunde publikoek, denboran zehar iraunduko duten sortutako biktimitzaioaren ondorioei arreta berezia eskaini beharko diete, egia argitzeko eta ahanzturaren eta zigorgabetasunaren kontra borrokatzeko asmoz.

Ezaugarrien, luzapenaren eta esanahi politikoaren ikuspegitik, ETAk sortutako biktimitzazioek arreta berezia jaso duten heinean, funtzionario publikoek eragindako edo onartutako giza eskubideen aurkako arau-hausteei aurre egitea eskatu egiten da Justiziaren izenean, biktimitza mota guzti hauek egia argitzeko, Justiziarako eta konponketa osorako eskubide berdina dute eta.

Bi fenomeno biktimitologiko hauen artean dauden desberdintasun kriminologiko eta biktimitologikoek, azkeneko biktimitzazio mota honi aurre egiteko, tresna zehatza bat galdatzen dute: Euskal Legebiltzarrean, tortura eta tratu txarrak prebenitzeko eta, era berean, boterezko abusuzko biktimitza hauen kalte-ordainak konpotzeko Lege bat.

---

\* Grupo consolidado de investigación en Ciencias Criminales (GICCAS, IT-585-13 y UFI 11/05 UPV/EHU).

**Résumé:** La consolidation de la fin de l'activité terroriste de l'ETA a ouvert un nouveau scénario pour la société basque. Or, les effets de la victimisation demeureront dans le temps, demandant une soigneuse attention de la part des institutions publiques, dont les efforts devraient se pencher maintenant dans l'éclaircissement de la vérité et la lutte contre l'oubli et l'impunité.

Si la victimisation générée par l'ETA a été celle qui, naturellement et en raison de ses caractéristiques propres, son extension et sa signification politique a mérité la plus importante attention, les exigences de la justice demandent également faire face aux graves vulnérations des droits humains provenant des agents publics ou commis avec son consentement ou tolérance, dont les victimes ont également un plein droit à la vérité, à la justice et à une réparation intégrale. Les distances criminologiques et victimologiques entre les deux phénomènes justifient, en tout cas, le traitement de cette victimisation à travers un instrument spécifique : l'approbation par le Parlement Basque d'une loi de prévention de la torture et des mauvais traitements et de réparation intégrale des victimes de l'abus du pouvoir.

**Summary:** The consolidation of the end of ETA's terrorist activity has opened a new time for the Basque society. Nevertheless the effects of the victimization will remain requiring a particular care from the public institutions, whose efforts should be now focused on truth, and against oblivion and impunity.

Obviously the victimization generated by ETA has deserved the most important attention, due to its own features, extension and political meaning. Justice requires however facing other serious breaches of human rights that have also taken place and whose victims have equally a full right to truth, justice and integral reparation. The distances between both phenomena are very important from a criminological and victimological point of view and justify applying a specific instrument for this purpose: the approval by the Basque Parliament of an Act of prevention of torture and ill treatment and of integral reparation of the victims of abuse of power.

**Palabras clave:** Victimología, terrorismo, memoria, impunidad, tortura, abuso de poder, justicia restaurativa, País Vasco, paz.

**Hitz gakoak:** Biktimologia, terrorismoa, memoria, zigorgabetasuna, tortura, boterezko abusua, justizia leheneratzailea, Euskal Herria, bakea.

**Mots clés:** Victimologie, terrorisme, mémoire, impunité, torture, abus de pouvoir, justice restaurative, Pays Basque, paix.

**Keywords:** Victimology, terrorism, memory, impunity, torture, abuse of power, restorative justice, Basque Country, peace.

## PRELIMINAR

La superación de la violencia (y no digamos si ésta es bélica o política de perfiles terroristas) se presenta como un complejo proceso en el que es preciso pasar por diversas fases de reconstrucción, caracterizadas por la intensificación progresiva de la participación ciudadana en el diálogo, cooperación, empatía, responsabilidad, equidad y justicia, antes de plantearse una posible reconciliación. Esta, en cuanto tal, constituye un objetivo especialmente ambicioso y complejo, para muchos hasta utópico en una sociedad moderna, de aquí que desde no pocas posiciones se prefiera evitar las retóricas y grandes palabras, y se insista en que lo que la ciudadanía demanda es que el lenguaje motivacional que le anime a aspirar a lo mejor socialmente sea coherente, algo que el discurso político encuentra muchas dificultades en reflejar. En todo caso, es clara la imposibilidad de caminar hacia una paz positiva y duradera sin atender a las exigencias de justicia, las cuales reclaman un efectivo y apropiado reconocimiento de las víctimas, que ha de verse seguido por el despliegue de acciones dirigidas al aseguramiento de la verdad, la justicia, la reinserción y la rehabilitación social, así como por el establecimiento de garantías efectivas de no repetición; todo ello en el marco de programas y políticas efectivas de construcción de una convivencia en paz.

Esto es lo que inspira la presente contribución que, concibiendo a la Victimología como ciencia (empírica), centrada en dar respuestas a las victimizaciones a la luz del principio de humanidad, entiende que su misión (como recuerda G. Varona) es apostar por la investigación y la educación o formación desde la sensibilidad y el reconocimiento de la fragilidad y vulnerabilidad de lo humano, lo que permite articular los deberes de reconocimiento y solidaridad procurando alejarse de lo aparente, de los estereotipos y mitos, de lo inmediato, lo eficaz o rentable en términos estrictamente políticos o económicos, ahondando en el valor de la dignidad humana y en la justicia victimal (A. Beristain).

La decisiva aportación de la perspectiva victimológica es crecientemente reconocida por los programas de la llamada “justicia transicional”, que originariamente se identificó con el conjunto de medidas y mecanismos utilizados por las sociedades en tránsito de una situación de conflicto o dictadura a la paz, con la finalidad de exigir responsabilidades por las violaciones de derechos sufridas en un periodo de tiempo anterior.

Pese a ser un concepto reciente, la justicia transicional ha sufrido una importante evolución en los últimos años: lo que en sus inicios fue de aplicación exclusiva a las situaciones de transición política, acompañadas de graves violaciones de derechos humanos, en la actualidad ha demostrado su efectividad en escenarios diversos, de mayor o menor gravedad. De hecho, cada vez se predica más la aplicación de los principios de justicia transicional a las “democracias en conflicto”, en referencia a situaciones de violencia sufridas durante un largo periodo de tiempo por estados democráticos. Pues bien, hay que salir al paso de quienes, olvidando los principios propios de la justicia transicional, la reducen de manera simplista a algunos mecanismos excepcionalmente empleados para cerrar conflictos o para superar secuelas que perduran en el tiempo, como las Comisiones de la Verdad o las medidas de gracia. Frente a ello, las guías más relevantes de justicia transicional (como los Principios de Chicago) plantean como base de partida el respeto de los derechos humanos y colocan en un primer plano la atención a las necesidades de las víctimas, siendo elementos centrales a asegurar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición, en cuanto ejes vertebradores de toda situación de convivencia pacífica duradera. En este sentido, no pocas experiencias de justicia transicional (entre ellas la latinoamericana) defienden que las perspectivas y programas restaurativos pueden constituir herramientas especialmente útiles para alcanzar todo lo anterior, hasta en situaciones dominadas por fuertes presiones e intereses (macro) políticos de terminar cuanto antes con el “conflicto”; y ello porque la justicia restaurativa, que es propia y verdadera justicia, tiene como principal fundamento reparar a las víctimas, y lo hace fomentando la responsabilidad activa de los infractores y de la sociedad.

## **I. CENTRALIDAD DE LAS VÍCTIMAS**

A la luz de los estándares internacionales, las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de la paz han de fijarse de manera inmediata en la victimización generada, buscando la reparación integral de los daños y sufrimientos injustos padecidos, para lo que es preciso que las violaciones sufridas sean investigadas, garantizando a las víctimas un acceso eficaz a la justicia.

Dejando al margen la cuestión de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, respecto de las que la necesidad de una política efectiva de memoria histórica sigue vigente, dos son los colectivos principales de víctimas que destacan en la situación vasca actual:

- Las víctimas del terrorismo.
- Las víctimas de la tortura y abusos de poder generados en este contexto por parte de agentes públicos o con su aquiescencia y/o tolerancia.

## 1. La victimización terrorista

Por sus propias características, significación política y extensión, la victimización generada por ETA ha recibido naturalmente la mayor atención por parte de las instituciones públicas, habiéndose traducido en diversos textos normativos, inicialmente destinados a asegurar la reparación. Progresivamente han ido incorporándose otras importantes facetas de su reconocimiento como víctimas, ampliándose el marco de beneficiarios. En la actualidad, la legislación cubre no sólo la victimización generada por ETA sino igualmente las procedentes del GAL, del Batallón vasco-español y de otros grupos de inspiración análoga, y merece, como conjunto normativo, una valoración muy positiva en el marco comparado e internacional.

El protagonismo social de las víctimas del terrorismo no deja de generar controversias en algunos sectores, que critican las posiciones adoptadas por algunas asociaciones de víctimas. Dejando sentado por adelantado, y como no podía ser menos, el legítimo derecho de las víctimas a organizar como deseen la defensa de sus intereses y a su libertad de expresión, iniciativa y propuesta, en una sociedad democrática la responsabilidad política corresponde a la sociedad y a sus gobernantes; y, sin perjuicio de la valiosa contribución de destacados colectivos de víctimas –cuya labor pionera en favor de los derechos humanos de todos, cuando no había ningún apoyo público ni social, es preciso continuar subrayando–, como es obvio, la condición de víctimas del terrorismo no determina automáticamente que sus posiciones hayan de aceptarse sin más en el plano político ni en el plano de la justicia. Esto no es óbice para que, a la hora de la toma de decisión en materias especialmente sensibles para los valores fundamentales y para todos, sea imprescindible contar con las víctimas y con los colectivos en que se integran: de un lado, porque su derecho de participación se reconoce expresamente en la normativa internacional e interna (vasca y española), y porque en un sistema social y democrático de derecho conviene siempre consultar a los grupos sociales potencialmente más afectados: entre otras cosas, con el fin de prevenir todo riesgo de revictimización; de otro lado, y sobre todo, porque, como grupo humano y para eludir la desmoralización social, necesitamos compartir “la mirada de la víctima” (M. Reyes Mate), aprender de su experiencia, imprescindible para un conocimiento cabal de la realidad.

Al lado de lo anterior y de las cuestiones técnicas y problemas que la normativa encuentra no pocas veces a la hora de su aplicación\*, tres son los retos principales

---

\* Debido principalmente a la rigidez de algunas de las administraciones, lo que resulta especialmente preocupante a la vista del problema que puede suscitar la reparación a medio y largo plazo de un impacto victimal (en víctimas directas e indirectas) que va a perdurar largo tiempo. Las necesidades e intereses de las víctimas irán, naturalmente, cambiando y lo que se espera de las instituciones es la suficiente sensibilidad y compromiso para permitir que los servicios públicos y agentes sociales competentes sigan dando respuesta a las víctimas dentro de una óptica de atención dinámica y no meramente protocolaria o burocrática.

que se presentan, en particular a partir de la declaración de ETA de cese definitivo de la violencia, de octubre de 2011\*: el esclarecimiento de la verdad, la lucha contra el olvido y el rechazo de la impunidad.

- El **esclarecimiento de la verdad** constituye una prioridad esencial para toda vivencia victimizadora, en la que a la pregunta del porqué y el cómo de lo sucedido, se une en ciertos casos hasta la búsqueda de los familiares desaparecidos. No se trata de un esclarecimiento judicial, parte del derecho a la justicia, sino del conocimiento de lo realmente acaecido: una verdad que, de modo directo, probablemente sólo pueden transmitir los victimarios (individual o colectivamente) y que ciertamente no parece fácil por el momento de alcanzar, siendo imprescindible la apertura y ensayo de todo tipo de vías que puedan permitir hacerlo progresivamente.
- Muy ligada al esclarecimiento de la verdad se encuentra la lucha contra el olvido, elemento central de la **política de memoria**, plasmada hasta ahora en diversas iniciativas, todavía pendientes de consolidación y/o culminación, como el Mapa o el Día de la Memoria, el Memorial de Víctimas del terrorismo, a establecer por el Estado en Vitoria, y el Instituto Vasco de la Memoria.

Pieza esencial para la convivencia en paz y libertad, como reconocimiento social y político de lo sucedido, la memoria se incluye legalmente entre los derechos compartidos por las víctimas del terrorismo y la sociedad (Cap. II, Tít II Ley 4/2008), algo que precisaría de una mejor delimitación y desarrollo en cuanto a su contenido y alcance.

La construcción de una adecuada memoria resulta indispensable para la deslegitimación total y radical de la violencia, así como para la consolidación de una sociedad libre e incluyente. Pero esta tarea, necesariamente colectiva, en manera alguna se presenta como algo sencillo. Son muchos los ejemplos históricos de manipulación de la memoria desde el poder, imponiéndose, celebrándose y conmemorando una historia oficial que poco o nada se corresponde con la percepción de lo vivido por amplios sectores de la ciudadanía. La tentación de manipulación y abuso de la memoria desde otros sectores es también alta, en particular desde los entornos que apoyan la legitimidad de la lucha violenta desplegada.

La construcción de la memoria debería partir del reconocimiento de la complejidad histórica y la imposible reconstrucción del pasado, procurando un relato incluyente, consensuado y compartido hasta donde sea posible. Inspirado en los principios democráticos, de respeto, pluralidad e ilegitimidad de la violencia, el relato debería alejarse de las perspectivas épicas, que tantas veces han inspirado las políticas de memoria, o de la tentación estrictamente criminológica (que se esfuerza, sobre todo, en conocer y explicar las causas individuales y sociales de las agresiones violentas). En realidad, el relato debería ser primordialmente victimológico: centrado en la victimización terrorista y construido a partir de esa mirada de las víctimas, que

---

\* Sobre la desazón y esperanza de las víctimas indirectas de asesinatos en la C.A. del País Vasco, ver la investigación desarrollada en el seno del IVAC-KREI, J.L. de la Cuesta (dir.), 2014.

pregunta e interpela<sup>1</sup>: una mirada que fuerza a la reflexión sobre la injusticia tanto de la violencia concreta sufrida, como de la instrumentalización de la vida e integridad de otros en la defensa de un determinado proyecto político.

Sólo entendido así, el cumplimiento del deber de memoria se convierte en una forma, absolutamente necesaria, “obligada”, como recordaba P. Ricoeur, de “hacer justicia” por medio del recuerdo, y de ir respondiendo a la deuda colectivamente contraída con cuantos más han sufrido (J. Elzo).

- En cuanto al rechazo de la **impunidad**<sup>2</sup>, la inquietud viene alimentada por la experiencia de procesos de reconciliación y de paz saldados con el cierre de procesos, excarcelaciones masivas y hasta poco o nada aceptables medidas de gracia. De otra parte, se estima en 326 las muertes o asesinatos pendientes de resolución judicial...

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de las víctimas del terrorismo, que tienen el mayor interés, indudablemente legítimo, en la persecución y sanción de los hechos.

Socialmente, y por consiguiente también entre las víctimas del terrorismo, se encuentra muy extendida una perspectiva de la justicia que identifica el sentido de ésta con la retribución: la imposición de un mal que compense el mal generado por el delito. Este entendimiento de la justicia, que se inscribe en la línea de la teoría absoluta de la pena, mira exclusivamente hacia atrás y ha encontrado particular plasmación en múltiples reformas legislativas en materia antiterrorista, dirigidas a afirmar el cumplimiento íntegro de unas penas especialmente largas, en las condiciones penitenciarias más duras (dispersión, primer grado) y dificultando a los condenados por delito de terrorismo el acceso al tercer grado, a los beneficios penitenciarios, a la libertad condicional...

Desde la perspectiva de un Estado social y democrático de Derecho, no es de recibo fundamentar la justicia y la pena exclusivamente en consideraciones retributivas. Estas, que presuponen necesariamente la culpabilidad, cuanto menos han de combinarse dialécticamente con las exigencias de prevención general y especial y con el respeto de los principios de legalidad, necesidad y humanidad.

De otra parte, y sin perjuicio de la valoración crítica que pueda suscitar desde otras ópticas (como la ético-victimológica, la política, social o histórica), la aplicación razonable de las posibilidades ofrecidas por la legislación en vigor para la suspensión de la pena, suavización del régimen de cumplimiento, liberación condicional (incluso ejercicio del derecho de gracia)..., no merecería calificarse sin más de favorecimiento de la impunidad, pues es a través de

---

1. No sólo ¿por qué yo?, sino también ¿cómo ha sido posible que se ensalzara el asesinato y humillara a la(s) víctima(s)?, ¿por qué muchos no mostraron apoyo?, ¿qué podemos hacer para que nuestros hijos no sufran lo que hemos sufrido nosotras?

2. Para el *Documento de bases para un modelo de fin de ETA sin impunidad* y el Decálogo, no a la impunidad, aprobados por las asociaciones de víctimas del terrorismo. [http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=728](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_content&task=view&id=728)

esa normativa, y no de otras instancias, como se concretan legítimamente los parámetros de justicia compartidos.

También hay que tener presente las posibilidades que ofrecen nuevas modalidades de justicia, como la llamada *justicia restaurativa*. A partir del rechazo formal de la injusticia y del daño producidos, la justicia restaurativa se esfuerza en proponer alternativas a las penas tradicionales (o a sus formas de ejecución), buscando una reparación individual y social efectivas por medio del acercamiento entre victimario y víctima. La valoración positiva de numerosas experiencias –socialmente y por parte de las víctimas afectadas– avala el interés de este tipo de iniciativas, sobre las que se despliegan progresivamente estándares internacionales dirigidos a asegurar unas buenas prácticas. Siendo presupuesto de cualquiera de sus mecanismos la libre voluntad de los participantes y reclamando para su aplicación, como de hecho lo hace, el previo reconocimiento formal y expreso (por el victimario) de la injusticia del daño y sufrimientos generados, la justicia restaurativa aparece como un instrumento potencialmente muy apropiado desde el prisma de la realización de la justicia en una situación como la presente, en la que la participación comunitaria a la hora de la respuesta penal puede, además, jugar un papel importante en lo que concierne a la dimensión política y social del daño generado por el terrorismo.

*Excurso: la cuestión de los presos y perseguidos por la justicia.* Para prevenir y atenuar el riesgo de victimización secundaria<sup>3</sup>, es a mi juicio en el marco del derecho a la justicia como deberían encauzarse las iniciativas que se susciten en relación con los presos y perseguidos por la justicia.

Conocida es la dureza de la normativa antiterrorista, una legislación caracterizada por la intensificación (no pocas veces excesiva) de la llamada “victimización terciaria”<sup>4</sup>, pero en la que el “abandono voluntario de la vinculación criminal” –unido, bien a la presentación o confesión, bien a la evitación o disminución del peligro, la eliminación del delito o peligro o la colaboración activa con las autoridades– constituyó durante largo tiempo la puerta de acceso a la atenuación y hasta a la remisión de las penas. Abandonada legalmente la posibilidad de remisión, las condiciones para la atenuación fueron paulatinamente endureciéndose, si bien subsisten en el art. 579.4 CP; de otra parte, son conocidos los escasos resquicios dejados a la reinserción por la reforma de 2003, centrada en garantizar el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas y que introdujo la referencia a la petición expresa de perdón a las víctimas. Pasando por alto otras cuestiones que pueden suscitarse, de orden más técnico (hasta de la ley aplicable en el tiempo), y sin merma alguna de la singular relevancia que la petición expresa y sincera de perdón alcanza desde diversos prismas (muy en particular, el victimológico), la opinión de que, en el marco de la legislación vigente, para el imprescindible pronóstico favorable de reinserción social (de cara a la

---

3. Efecto de la relación de la víctima con el sistema jurídico-penal o servicios sociales defectuosos (policía, médicos forenses, jueces, medios de comunicación), algo especialmente detectado en las víctimas de agresiones sexuales y de terrorismo.

4. Entiende la Victimología por “victimización terciaria”, el conjunto de costes de la respuesta penal sobre quien la soporta personalmente o sobre terceros o las consecuencias del estigma social generado.

libertad condicional), se requiera indefectiblemente esa petición expresa de perdón por parte del victimario a su(s) víctima(s), es cuanto menos discutible. El artículo art. 90 del Código penal identifica de manera directa, y en interpretación auténtica, el pronóstico de reinserción social con el hecho de que “el penado muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios de la actividad terrorista y además haya colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la organización o grupo terrorista, bien para atenuar los efectos de su delito, bien para la identificación, captura y procesamiento de responsables de delitos terroristas, para obtener pruebas o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones o asociaciones a las que haya pertenecido o con las que haya colaborado”. Y, establecido lo anterior, “la petición expresa de perdón a las víctimas de su delito” constituye uno de los medios a través de los cuales “podrá” (la ley no dice “deberá”) acreditarse lo indicado; ello, al lado de la “declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia” y de posibles “informes técnicos que acrediten que el preso está realmente desvinculado de la organización terrorista y del entorno y actividades de asociaciones y colectivos ilegales que la rodean y su colaboración con las autoridades”.

En todo caso, el cese de la violencia por ETA, en particular si se acompaña finalmente por la exigible entrega de las armas y la disolución, abre un nuevo escenario que no deberían desconocer ni un derecho atento a la realidad social del tiempo en que ha de aplicarse (art. 3.1 CC), ni un sistema penitenciario orientado constitucionalmente a la reeducación y reinserción social (art. 25.2 CE). Mucho menos si el aprovechamiento de las escasas posibilidades legales (que convendría entonces reconsiderar a la luz de las nuevas circunstancias) se enmarca en iniciativas similares a la de Nanclares, que tan alta valoración ha recibido desde la perspectiva de la justicia restaurativa. Resulta en esta línea del mayor interés el proyecto *Hitzeman*, la “vía legal”, en el que trabaja el Gobierno Vasco en desarrollo del Plan de Paz y Convivencia 2013-2016 y que, sometido en la actualidad a período de consultas, se verá sin duda enriquecido y mejorado por nuevos comentarios y propuestas. Dirigido al apoyo de los procesos legales de resocialización de personas presas, el proyecto *Hitzeman* asume como principios la verdad y memoria, la legalidad y la convivencia, el consenso y la progresividad, así como el compromiso y la generosidad, y busca asegurar un triple efecto –en las víctimas, en la sociedad y en las personas presas–, combinando

- la específica reparación moral de las víctimas mediante el reconocimiento por el victimario de su responsabilidad por la injusticia generada y la revisión crítica del pasado,
- con la oportunidad de seguimiento de un itinerario legal de contribución social por parte de la persona presa.

Todo ello, a partir de la adhesión por parte de ésta a una declaración inicial de compromiso con la consolidación de la paz y por la convivencia, y su contribución personal y voluntaria en uno de los cuatro itinerarios personales de contribución a la paz y convivencia (académico / asociativo / institucional / de solidaridad), objeto de un seguimiento estrecho a culminar con la valoración final de la aportación constructiva a la sociedad.

## **2. Víctimas de vulneraciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política**

Si el desarrollo y despliegue legislativo y de medidas individualizadas en materia de víctimas del terrorismo (sin perjuicio de sus posibilidades de mejora) puede considerarse ya importante, la situación es muy diversa en relación con las demás víctimas de injustas e ilegítimas vulneraciones de derechos humanos generadas en el contexto de violencia de motivación política, para las que, por el momento, sólo se dispone, como instrumento específico, del Decreto Vasco 107/2012, de declaración y reparación de las víctimas de sufrimientos injustos como consecuencia de la vulneración de sus derechos humanos, producida entre los años 1960 y 1978 en el contexto de la violencia de motivación política vivida en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Múltiples son las razones que abogan por aprovechar la experiencia alcanzada en el área de las víctimas del terrorismo para extender a aquel colectivo un conjunto adecuado de acciones, tanto desde la perspectiva del reconocimiento de sus derechos a la verdad (incluida la memoria), a la justicia y a la reparación, como desde el prisma de las garantías de no repetición. De otra parte, también la justicia restaurativa cuenta con modelos para el abordaje de las victimizaciones en materia de tortura y tratos degradantes con interesantes experiencias, entre las que destacan las realizadas con victimarios vicarios u otros procesos parcialmente restaurativos sin presencia del infractor, todo ello en pleno respeto de los estándares internacionales y con el apoyo de profesionales muy preparados.

Se debate en el momento actual si debe procederse a una extensión hacia estas víctimas de la normativa ya existente en materia de víctimas del terrorismo o si conviene un tratamiento separado de las mismas.

En mi opinión, estamos ante fenómenos criminológicamente bien distintos, que asimismo se separan claramente en el plano victimológico, lo que aconseja no mezclar el tratamiento. Conviene no olvidar, por ejemplo, que el fenómeno del abuso de poder excede con mucho de lo que no pocos califican como “el contexto” (que sin duda alguna lo ha favorecido y agravado) y está presente hasta en las democracias más desarrolladas; de aquí que no sea sensato pensar que el abuso de poder se “evaporará” con la desaparición de ETA. De otra parte, la victimización violenta generada a partir de las instancias (para)oficiales en los contextos de motivación política –que, junto con la gravedad de la acción, acarrea una gran desconfianza institucional y una percepción acentuada de injusticia, derivada del hecho de que sean las propias instituciones, que nos deberían amparar, las que han violado nuestros derechos más fundamentales– suele presentar un rasgo esencial, propio de las violaciones de derechos y humanos y consistentes en abuso de poder: el altísimo riesgo de ocultación e impunidad. Esto tiene importantes y negativas repercusiones a la hora de la detección y afirmación de lo sucedido o del reconocimiento de la condición de víctima, presupuesto para cualquier intervención pública dirigida a su asistencia y reparación. La realidad pone de manifiesto que no es razonable, en efecto, esperar que sean sólo decisiones procedentes de los estamentos oficiales las que en el ámbito de la violencia (para)oficial fijen eficazmente la “verdad” ...; se propone por ello la creación de instancias asesoras o decisorias, integradas por personas con visibilidad pública reconocida y configuradas como órganos independientes, como vía más efectiva y de refuerzo de la legitimidad de las decisiones a adoptar.

Advertido lo anterior, el nivel alcanzado respecto de las víctimas del terrorismo se presenta como un modelo victimológico, con carácter general, pues todas las víctimas merecen una “reparación integral”. Estamos, además, ante una victimización –la de las violaciones más graves de derechos humanos (concretamente la vulneración del derecho a la vida y la violación del derecho a la integridad física y moral, con especial referencia a la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes)– sobre la que el repaso de las políticas actualmente existentes pone de manifiesto una relevante carencia de actuación, de aquí la urgencia en cuanto a la intervención.

Una cuestión particular que más de una vez se suscita es la constituida por la presencia de “victimarios” entre estas víctimas. El tema no es, con todo, exclusivo de este ámbito: también entre las víctimas de ETA ha habido victimarios; de otra parte, la pena de inhabilitación absoluta pone un límite a la recepción de honores...

Por lo que respecta a la memoria, debiéndose construir de forma profesional, sistemática, rigurosa y honesta, desde la mirada de las víctimas, su objetivo final ha de ser, como ya se ha dicho, asegurar los principios y bases de la convivencia, deslegitimando la utilización de la violencia como instrumento de la lucha política. Desde este prisma, las víctimas del terrorismo presentan, sin duda, un carácter muy especial; pero también las víctimas de la tortura y de violaciones de derechos humanos incorporan perfiles decisivos, al reflejar la ilegitimidad de la violación de los derechos humanos incluso en el marco de un fenómeno tan extremo como es la lucha contra el terrorismo, algo que un Estado de derecho ha de manifestar con rotundidad. Una memoria compartida, incluyente y construida con el mayor de los consensos para el reforzamiento del sistema y legitimación democrática frente a los que lo agreden desde fuera y frente a los que desde dentro no lo respetan, habría de incluir ambos tipos de victimización, cada una con su tratamiento propio y evitando la no confusión.

La cercanía en el tiempo de la victimización sufrida, el peligro de retroalimentación del discurso de las “dos violencias” y, desde el prisma del abuso de poder, el hecho de que éste excede con mucho al “contexto”, abogan, con todo y a mi juicio, por la mayor prudencia, particularmente por lo que se refiere a la realización de actos conjuntos de memoria y/o reconocimiento. Lo aconsejable sería que, para la determinación de posibles áreas o espacios comunes de intervención, se contara siempre con las propias víctimas y sus representantes, extendiendo experiencias o lugares de encuentro como Glencree<sup>5</sup>, especialmente apropiados para explorar las posibilidades que se ofrecen a tal efecto.

## II. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Un ámbito en el que, sin lugar a dudas, la intervención ha de ser completamente separada es el de las garantías de no repetición.

La solidaridad con las víctimas no llega a ser plena si no se ve acompañada del esfuerzo por la implantación de mecanismos y políticas apropiados de

---

5. [http://www.interior.ejgv.euskadi.net/r42-victimas/es/contenidos/informacion/informacion\\_documentos\\_interes/es\\_document/documento\\_glencree.html](http://www.interior.ejgv.euskadi.net/r42-victimas/es/contenidos/informacion/informacion_documentos_interes/es_document/documento_glencree.html)

prevención y evitación de lo sucedido. En el caso de las agresiones terroristas esto pasa necesariamente por su terminación, bien por voluntad propia de la organización o a partir de la prevención y respuesta eficaz, institucional y social a las agresiones violentas.

Lo mismo ha de buscarse respecto de las demás violaciones de los derechos humanos y fundamentales, a través de las correspondientes reformas legislativas, plenamente respetuosas de las libertades civiles y políticas, que aseguren la mejor tipificación y sanción de todas las agresiones y, muy en particular, de la tortura, así como el establecimiento de mecanismos eficaces de investigación y persecución, y de aseguramiento del respeto de los principios y garantías en el plano de la ejecución y en el ámbito penitenciario, donde el postulado de humanidad y sus correspondientes corolarios son algo a tener especialmente en cuenta.

Las características propias del fenómeno del abuso de poder y la lucha contra la impunidad aconsejan, de todos modos, la adopción de medidas específicas de intervención. En este orden de cosas, desde nuestra propia tradición y sobre todo de cara al futuro, entiendo que sería muy apropiado el planteamiento de una *Ley vasca de prevención de la tortura y malos tratos y de reparación integral de las víctimas del abuso de poder*.

Me preocupa, en efecto, que este tema, que excede mucho del contexto de violencia de motivación política (aunque estos contextos ofrezcan obviamente un muy relevante caldo de cultivo), acabe quedando como un incidente en el marco de las llamadas “dos violencias” y, por ello, como un “tema del pasado”, algo que el repaso de la realidad mundial (e incluso de los debates en USA y en Alemania en torno a la posible legitimación de determinados supuestos extremos de empleo de la tortura) demuestra claramente que no es correcto.

Frente a ello, una Ley de prevención de la tortura y malos tratos y de reparación integral de las víctimas del abuso de poder podría manifestar el compromiso público de este país a favor de los derechos humanos y contra el abuso de poder, estableciendo los principios y pautas de intervención de las instituciones públicas, así como la estructura institucional para la prevención y para el completo tratamiento de esta abominable victimización, con el correspondiente reconocimiento de los derechos de las víctimas (muy en particular, su reparación integral) y el establecimiento de sistemas de fijación de la verdad que no dependan del posible castigo de los culpables, dado el amplio espacio de impunidad frecuentemente detectado en el ámbito de las conductas de abuso de poder.

En un texto de esta suerte, cuyo sentido y misión sería mirar hacia adelante a partir del reconocimiento de la experiencia vivida, encontraría igualmente adecuado encaje el conjunto de normas dirigidas a dar respuesta a las víctimas de las violaciones del pasado, garantizando su reconocimiento y reparación en el marco de un amplio acuerdo parlamentario a favor de los derechos humanos y contra el riesgo de abuso de poder, expresado no (o no sólo) de manera simbólica o meramente pedagógica, sino (también) mediante la articulación de mecanismos preventivos y reparadores efectivos, y dotando a esta acción de una visibilidad y alcance destacados, algo muy relevante para el logro del necesario reconocimiento público de las victimizaciones sufridas.

### III. CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ

Lo anterior es fundamental para la consecución de una convivencia pacífica, pero no basta. Y es que en una sociedad compleja y plural, es difícilmente imaginable una convivencia sin conflictos y, por ende, exenta de episodios violentos. La paz, como convivencia pacífica, ha de identificarse por ello, y de un modo más modesto, con aquella situación política estable en la que se garantiza de manera normalizada el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en la que, por tanto, se despliegan esfuerzos apropiados y eficaces de contención y limitación al máximo de los casos de violación de los mismos, que, por exigencias de justicia, no deberían quedar sin respuesta.

En este sentido, siendo la justicia y la libertad presupuestos de toda convivencia verdaderamente pacífica, la reconstrucción del tejido social afectado por la violencia obliga necesariamente, junto a la renuncia a la violencia ilegítima (y a cualquier tentación de su justificación) como forma de resolver los conflictos (no sólo los políticos, sino en general cualquier conflicto público o privado), a un importante esfuerzo de extensión y reforzamiento de la cultura democrática, que debería promoverse desde la infancia y a lo largo de la vida en todas las capas de la población. Íntimamente unida a lo anterior ha de ir la promoción de la cultura de los derechos humanos, entendidos de una forma indivisible e interdependiente con la dignidad humana y como sustrato ético de las relaciones sociales y basamento de la convivencia pacífica. Es esta una tarea que requiere de la acción unitaria de todos los agentes políticos y de las instituciones públicas y sociales, y en la que resulta asimismo esencial fomentar la participación activa de las víctimas, tanto para aliviar su sufrimiento, como para evitar su exclusión.

La indispensabilidad, para el aseguramiento de una convivencia pacífica, del despliegue de acciones efectivas que trabajen por la deslegitimación de la violencia y la promoción y consolidación de una cultura de paz –esa necesaria “gran transición de la fuerza a la palabra... que progresivamente transformará la mano alzada, la mano armada, en mano tendida” (F. Mayor Zaragoza)–, es algo ampliamente reconocido por la Declaración y Programa de Acción sobre una cultura de Paz, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. En la misma línea, el artículo 9 la Ley Vasca 4/2008, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, declara como derechos de la ciudadanía vasca la “paz, libertad y convivencia” y destaca como instrumentos privilegiados para su consecución, entre otros:

- el compromiso con los valores democráticos, los derechos humanos, la paz y la libertad, en general y, muy en particular, por parte de los medios de comunicación;
- las medidas activas de deslegitimación ética, social y política del terrorismo y de toda clase de violencia; y, sobre todo,
- la educación para la paz y en derechos humanos; algo a llevar a cabo en la línea de lo reclamado por las instituciones internacionales: esto es, intensificando
  - las campañas generales de sensibilización de la ciudadanía,
  - los programas específicos para alumnos de los diferentes niveles educativos (primaria, secundaria y universidad), y
  - las acciones dirigidas a policías, funcionarios de centros de detención, jueces, abogados y demás operadores jurídicos.

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- AMBOS, K. *El marco jurídico de la Justicia de Transición*, Edit. Temis, Bogotá, 2008.
- BASSIOUNI, M. C. (ed.). *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*, Antwerp, Oxford-Portland, 2010.
- BERISTAIN, A. “La religión genera violencia. Más genera paz y justicia victimal”, en F. Muñoz Conde / J. M. Lorenzo Salgado / J. C. Ferré Olivé, *Un derecho penal comprometido. Libro Homenaje al Profesor Dr. Gerardo Landrove Díaz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 141 ss.
- BILBAO, G. / DE LA CRUZ, C. / SASIA, P. *Víctimas: todas iguales todas diferentes*, Bakeaz, Bilbao, 2010.
- CARMENA, M. / LANDA, J. M. / MÚGICA, R. / URIARTE, J. M. *Informe-base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)*, Vitoria-Gasteiz, junio de 2013.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. “Atenuación, remisión de la pena e indulto de miembros de grupos terroristas”, *Cuadernos de Política Criminal*, nº 30, 1986, pp. 559 ss.
- . “Reflexiones sobre el protagonismo social de las víctimas del terrorismo”, *Bake Hitzak*, nº 49, año X, enero 2003, pp. 46 ss.
- . “El principio de humanidad en Derecho Penal”, *Eguzkilore, XXX Aniversario de la Fundación del IVAC/KREI. Homenaje a nuestro fundador el Profesor Dr. Dr. h.c. Antonio Beristain*, nº 23, 2009, pp. 209 ss.
- . “¿Una ley vasca de prevención de la tortura?”, en J. M. Landa (dir.), *Justizia trantsizio-nala: proposamenak Euskal Herriarentzat / Justice transitionnelle: propositions pour le Pays Basque / Justicia transicional: propuestas para el caso vasco / Transitional Justice: Proposals for the Basque Case*, Institut Universitaire Varenne, 2014, pp. 371 ss.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. / FERNÁNDEZ DÍEZ, E. / PEGO OTERO, L. / PÉREZ MACHÍO, A. I. *Impulso de la paz y de la memoria de las víctimas del terrorismo. Evaluación de las políticas de impulso de la paz y fortalecimiento de la memoria de las víctimas del terrorismo*, Editorial Académica, Saarbrücken, 2012.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. (dir.) / MAYORDOMO RODRIGO, V. / PÉREZ MACHÍO, A. I. / VARONA MARTÍNEZ, G. *Terrorismo e Impunidad. Significado y respuestas desde la justicia victimal*, Dilex, Paracuellos del Jarama (Madrid), 2014.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L. (dir.), VARONA MARTÍNEZ, G. (autora); MAYORDOMO RODRIGO, V. / ECHEBURUA ODRIOZOLA, E. / ORBEGOZO OROÑOZ, I. / PEGO OTERO, L. / LLERA RAMON, F. / LEONISIO CALVO, R. / GARCÍA RABADÁN, J. / OLALDE ALTAREJOS, A. (investigadores). *Víctimas del terrorismo residentes en la CAPV. Desazón y esperanza en víctimas indirectas de asesinatos, Año 2013*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2014.
- ELZO, J. *Tras la losa de ETA. Por una sociedad vasca, justa y reconciliada*, PPC, Boadilla del Monte (Madrid), 2014.
- Informe sobre Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la Violencia de Motivación Política*, Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.
- INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE. *The Chicago Principles on Post-Conflict Justice*, United States of America, 2007.

- MATEO SANTAMARÍA, E. / PÉREZ PÉREZ, J. A. *Políticas de memoria. Qué, cómo y para qué recordar / Oroimen politikak. Zer, nola eta zertarako gogoratu*, IX Seminario Fernando Buesa / IX. Fernando Buesa Mintegia, Vitoria-Gasteiz, 2014.
- MAYOR ZARAGOZA, F. “Cultura de paz: la gran transición de la fuerza a la palabra”, *Ferrol Análisis. Revista de pensamiento y cultura*, nº 28, 2013, pp. 36 ss.
- PASCUAL RODRÍGUEZ, E. (coord.), OLALDE ALTAREJOS, A. J. / LOZANO ESPINA, F. / PASCUAL RODRÍGUEZ, E. / SEGOVIA BERNABÉ, J. L. / RÍOS MARTÍN, J. C. / SANTOS ITOIZ, E. / CASTILLA JIMÉNEZ, J. / CARRASCO ASEGUINOLAZA, L. M. / ETXEBARRIA ZARRABEITIA, X. *Los ojos del otro. Encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA*, 2ª ed., Sal Terrae, Madrid, 2013.
- REYES MATE, M. “La práctica de la justicia victimal y el valor público del testimonio de las víctimas del terrorismo”, en J. L. de la Cuesta Arzamendi (comp.), *Encuentro Internacional “Hacia una Justicia Victimal”. Homenaje al Prof. Dr. Dr. h.c. Antonio Beristain, Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 26, 2012, pp. 193 ss.
- RICOEUR, P. *La memoria, la historia, el olvido*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.
- SUBIJANA ZUNZUNEGUI, I. J. “El paradigma de humanidad en la Justicia Restaurativa”, en J. L. de la Cuesta Arzamendi (comp.), *Encuentro Internacional “Hacia una Justicia Victimal”. Homenaje al Prof. Dr. Dr. h.c. Antonio Beristain, Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 26, 2012, pp. 143 ss.
- VARONA MARTÍNEZ, G. “Mitología y realidad de la justicia restaurativa. Aportaciones del desarrollo de la justicia restaurativa en Europa y su repercusión en la C.A. de Euskadi”, en *Justicia restaurativa, una justicia para el siglo XXI: potencialidades y retos, Cuadernos penales José María Lidón n.9*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2013, pp. 59 ss.
- . “The meaning of impunity: what do victims, offenders and society think of restorative encounters in the context of ETA terrorism in Spain?”, *Restorative Justice: An International Journal*, 2013, vol. 1 issue 2, pp. 215 ss.
- VARONA MARTÍNEZ, G. / SOLETO MUÑOZ, H. (coords.). *Restorative Justice in Terrorist Victimisations: Comparative Implications*, Oñati socio-legal series, vol. 4, nº 3, 2014.
- Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en el contexto de violencia de motivación política*, Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritzza, Vitoria-Gasteiz, 2010.