

# JUSTICIA, VERDAD, REPARACIÓN

de los derechos de las víctimas  
a las tareas de la sociedad

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

PRESIDENCIA



# JUSTICIA, VERDAD, REPARACIÓN

de los derechos de las víctimas  
a las tareas de la sociedad

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Bakegintza eta Bizikidetzarako  
Idazkaritza Nagusia  
*Biktimen eta Giza Eskubideen Zuzendaritza*

PRESIDENCIA  
Secretaría General  
para la Paz y la Convivencia  
*Dirección de Víctimas y Derechos Humanos*

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

---

VITORIA-GASTEIZ, 2014

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la red *Bibliotekak* del  
Gobierno Vasco: <http://bibliotekak.euskadi.net/WebOpac>

Edición: 1ª, Noviembre 2014  
Tirada: 250 ejemplares  
© Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Presidencia. Secretaría General para la Paz y la Convivencia. Dirección de Víctimas y Derechos Humanos. Secretaría para la Paz y la Convivencia  
Internet: [www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)  
Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia  
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco  
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria- Gasteiz  
Autores: Monika Hernando, Galo Bilbao Alberdi, Felipe Gómez Isa, Xabier Etxebarria Mauleon, Xabier Etxebarria Zarrabeitia, Ignacio Pérez Macías y Enrique Echeburúa  
Traducción: IZO (Servicio Oficial de Traducción)  
Diseño: Quod Sail  
Impresión: Imprenta RGM  
Depósito Legal: BI 1761-2014

---

## ÍNDICE

Presentación, <b>Monika Hernando</b>	6
Introducción, <b>Galo Bilbao Alberdi</b>	8
Verdad, justicia y reparación para las víctimas por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, <b>Felipe Gómez Isa</b>	10
Del conocimiento a la memoria pasando por el reconocimiento, <b>Xabier Etxebarria Mauleon</b>	32
La reinserción social de los victimarios desde la perspectiva de las víctimas, <b>Xabier Etxebarria Zarrabeitia</b>	42
El largo trayecto de la indemnización a la satisfacción, <b>Ignacio Pérez Macías</b>	58
La trayectoria psicológica de las víctimas del terrorismo: del trauma a la superación, <b>Enrique Echeburúa</b>	94

## PRESENTACIÓN

**Monika Hernando**

Mirar hacia el futuro es ley de vida y de supervivencia de la condición humana. Así, después de cada episodio, personal, familiar, social o políticamente traumático, las comunidades tienden a mirar hacia delante, a superar el trauma padecido, a pacificar a sus miembros, a poner los medios necesarios para que nada de lo sucedido vuelva a repetirse.

Después de más de 50 años de terrorismo, violencia, y vulneraciones de derechos humanos, nos encontramos ante un nuevo contexto, en el que la sociedad vasca progresa hacia la normalización de su convivencia. Este cambio, aconseja una reflexión sobre su incidencia en las políticas públicas de reconocimiento y reparación a las víctimas.

En esta situación y ante esta perspectiva, en este tipo de procesos se presenta el *riesgo de una paulatina separación entre víctima y sociedad*. Para paliar este riesgo, nos parece fundamental invertir tiempo, esfuerzo y compromisos para tratar de evitar ese distanciamiento y conseguir que las víctimas se sientan parte de la centralidad social.

Con ese propósito y con el fin de tener una aproximación más cercana al sentir de las víctimas ante esta nueva realidad, desde la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos del Gobierno Vasco, encargamos al Instituto Vasco de Criminología la realización de una investigación, que tenía como objetivo principal sondear, a título individual, las percepciones sobre la situación personal y social en el 2013, de un grupo significativo de víctimas del terrorismo.

Para la realización de esta investigación, el IVAC-KREI utilizó una metodología mixta con técnicas de obtención y análisis de carácter cuantitativo y cualitativo. Así, se analizaron diversas fuentes secundarias (bases de datos, normativas, bibliografía, hemeroteca,..). En segundo lugar, se desarrolló un cuestionario centrado en las víctimas sobre la evolución en el trato recibido por parte de los diferentes agentes sociales y, en particular, en sus actitudes sobre el debate público en torno a ellas y su contribución social. Por último, se desarrollaron unos grupos de discusión, que trabajaron en el marco del Seminario “Verdad, Justicia y Reparación: De los derechos de las Víctimas a las tareas de la Sociedad”, celebrado en Donostia – San Sebastián los días 19 y 20 de noviembre de 2013.

En esta publicación, se recogen las ponencias de las personas expertas invitadas a participar en dicho seminario. Los resultados del trabajo de investigación mencionado, están recogidos en la publicación “***Víctimas del terrorismo en la CAPV: Desazón y esperanza en víctimas indirectas de asesinatos. Año 2013***”.

No es objeto de esta publicación, como digo, recoger las conclusiones de ese estudio, cuya lectura aconsejo. Sin embargo, sí me gustaría mencionar tres demandas fundamentales de las víctimas que participaron en este proceso, y que tienen relación directa con los tres derechos que dan título a este libro.

- En relación al *derecho a la verdad*, las víctimas demandan un mayor protagonismo, otorgando un especial valor a sus testimonios como aportación a la construcción de la memoria.

- En relación al *derecho a la justicia*, la demanda de lucha contra la impunidad es una de las más compartidas, así como la necesidad de que se reconozca la injusticia del daño causado.

- En relación al *derecho a la reparación*, las víctimas requieren que se realice un trato personal e individualizado. Asimismo, solicitan su participación en las políticas públicas de víctimas, y en las políticas públicas de memoria.

Desde la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos del Gobierno Vasco, hemos tomado nota de estas y otras demandas, para orientar nuestras políticas públicas, y continuaremos trabajando para garantizar el respeto y la realización de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas. También, trabajaremos, junto a las víctimas, a las asociaciones, a las instituciones y a la sociedad, para establecer las garantías necesarias para la no repetición de lo sucedido, para que nuestros hijos e hijas, puedan crecer en un contexto de respeto a la dignidad humana, de respeto a los derechos humanos de todas las personas.

## INTRODUCCIÓN

**Galo Bilbao Alberdi**

El presente volumen recoge las ponencias que se presentaron por sus autores en la primera jornada del Seminario para víctimas residentes en la CAV, celebrado en Donostia san Sebastián los días 19 y 20 de noviembre de 2013, auspiciado por la Dirección de Víctimas y Derechos humanos del Gobierno Vasco, bajo el título “Verdad, Justicia y Reparación: de los derechos de las víctimas a las tareas de la sociedad”.

En esta Introducción corresponde, aunque sea brevemente, explicar la lógica interna que acompaña el desarrollo de las ponencias, aprovechando la circunstancia para presentar tanto los contenidos nucleares de las mismas como a sus autores.

El fenómeno de la visibilización de las víctimas es un hecho irrefutable de nuestra realidad al que le acompañan multitud de circunstancias y consecuencias concretas, la inmensa mayoría de ellas positivas, aunque no todas. Entre estas últimas, negativas o manifiestamente mejorables quiero detenerme brevemente en un par de ellas, vinculadas entre sí.

Por un lado, es una preocupación creciente, al menos para mí, la constatación de que la relación entre víctimas y sociedad se ha producido y se sigue produciendo todavía hoy a través de dos interlocutores muy concretos, valiosos y necesarios, pero parciales y limitados: las asociaciones de víctimas, por un lado y las instituciones públicas, la Administración –en todos sus niveles: ayuntamientos, diputaciones, gobiernos autonómicos y estatal-, con los partidos políticos que la rigen, por otro. Si nos fijamos atentamente, apenas ha existido un diálogo normalizado, estable y fecundo entre las víctimas y el entramado de la sociedad civil, desde la ciudadanía individualmente considerada a las asociaciones y organizaciones de todo tipo y condición (religiosas, culturales, sociales, etc.) que la configuran.

Este hecho, negativo, comporta otros no menos preocupantes: son las propias víctimas quienes han de estar permanentemente reivindicando sus derechos pendientes, nadie desde la sociedad civil asume su causa; la ciudadanía no se siente responsable antes los damnificados de la violencia y considera que para eso están las instituciones públicas que la representan; en última instancia, surge un incomprensible hartazgo desde dicha sociedad ante las demandas legítimas de las víctimas a ser resarcidas por la injusticia cometida sobre ellas. Las derivas perversas de todo esto no se han hecho esperar y ya podemos verlas entre nosotros.

Es partiendo de estas preocupantes constataciones desde donde se enfoca el contenido de las ponencias aquí transcritas. El punto de partida debía de ser la responsabilización de la sociedad ante la realidad de las víctimas. La pregunta no es ¿qué derechos reclaman las víctimas? ¿Qué piden? ¿Cuál es su grado de satisfacción? Al contrario, la cuestión nuclear, correctamente planteada, es ¿qué debe hacer la sociedad para cumplir con los derechos que asisten a las víctimas?

Desde aquí, la lógica subyacente de los discursos se muestra clara y evidente: partiendo de la doctrina de los derechos humanos y de su concreción en las víctimas, se profundizará en algún aspecto de los tres referentes básicos (verdad, justicia y reparación) intentando aterrizar en las tareas que la sociedad en su conjunto (partidos políticos, organizaciones sociales, gobiernos, sistema judicial, ciudadanía particular...) tiene ante sí hoy para cubrir satisfactoriamente el cumplimiento de dichos derechos.

La primera cuestión a abordar –recogida en “Verdad, justicia y reparación para las víctimas por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos” por Felipe Gómez Isa<sup>1</sup>- es

---

1 Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Deusto e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, donde ejerce como Director del *European Master in Human Rights and*

establecer el marco referencial básico, el terreno en el que ubicar la cuestión, que no es otro que los derechos humanos, entendidos al mismo tiempo como fundamento primero y horizonte último de los derechos de las víctimas.

A continuación, no puede menos que desarrollarse, aunque sea parcialmente, cada uno de los tres derechos referidos:

- El derecho a la *verdad*, desarrollado en la ponencia “Del conocimiento a la memoria pasando por el reconocimiento” de Xabier Etxebarria Mauleon<sup>2</sup>, cargada de aspectos diversos, necesitados de matizaciones y sugerentes apreciaciones, como acostumbra a hacer el autor.
- El derecho a la *justicia*, concretado en la armonización de los derechos de las víctimas y de los victimarios, explanada en la ponencia “La reinserción social de los victimarios desde la perspectiva de las víctimas” a cargo de Xabier Etxebarria Zarrabeitia<sup>3</sup>, que no rehuye afrontar constructivamente los aspectos más polémicos de esta delicada cuestión.
- El derecho a la *reparación*, amplia y profusamente estudiado en la colaboración “El largo trayecto de la indemnización a la satisfacción” de Ignacio Pérez Macías<sup>4</sup>, donde se analizan los distintos aspectos integrantes de la reparación (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantía de no repetición) desde su concreción en la legislación española.

Finalmente, y poniendo el foco de atención en la propia persona de la víctima, en su individualidad concreta, es importante poner en evidencia la evolución psicológica de las víctimas en función de las diversas circunstancias que pueden aliviar o agravar el duelo y la reintegración en la vida cotidiana. Esto es lo que hace Enrique Echeburúa<sup>5</sup> en “La trayectoria psicológica de las víctimas del terrorismo: del trauma a la superación”.

Por mi parte, no puedo menos que concluir invitando a la lectura de todas y cada una de las aportaciones, garantizando el interés y valor de las mismas, felicitándome porque actos como el Seminario en el que se expusieron se hayan celebrado entre nosotros y deseando, por el bien de nuestra sociedad y su futuro en paz y convivencia, que sigan produciéndose a partir de ahora con mayor frecuencia.

---

*Democratisation*. Profesor visitante en diversas Universidades tanto europeas como latinoamericanas. Entre sus libros destacan *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1998), *El derecho a la memoria* (Director, 2006), *International Human Rights Law in a Global Context* (2009, edición junto a Koen de Feyter), *Rethinking Transitions. Equality and Social Justice in Societies Emerging From Conflict* (2011, edición junto a Gaby Oré), o *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación* (2013, edición junto a Mikel Berraondo).

- 2 Catedrático emérito de ética de la Universidad de Deusto y miembro del Centro de Ética Aplicada. Su investigación, que trata de enlazar con sus compromisos, la centra en la ética social y política, destacando su atención a los pueblos indígenas, las personas con discapacidad intelectual y las víctimas de la violencia, en especial, de la violencia de intencionalidad política.
- 3 Abogado del Colegio de Abogados de Madrid, profesor de Derecho Penal en la Universidad de Deusto. Ha ejercido de asesor de la Dirección de Derechos Humanos (2001-2005) y de Director de Ejecución Penal del Gobierno Vasco (2005-2009). Miembro de Salhaketa, Gesto por la Paz, Amnistía Internacional, Plataforma Otro derecho penal es posible. Ha sido coordinador del taller de convivencia de la cárcel de Nanclares en 2011 y colaborador en la experiencia de los encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA. Coautor de obras como *Manual de Ejecución Penitenciaria*, *Defenderse de la cárcel*, *Los ojos del otro* y *Justicia restaurativa y mediación penal: un renovado impulso*.
- 4 Licenciado en Derecho por la Universidad de la Habana, donde ha ejercido como profesor, abogado y asesor parlamentario. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Fue asesor del Alto Comisionado a Víctimas del Terrorismo (2004-2006) y de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior (2006-20011). Actualmente Coordinador de la Cátedra Antonio Beristain del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III.
- 5 Catedrático de Psicología Clínica de la Universidad del País Vasco. Miembro fundador del Instituto Vasco de Criminología, ha formado parte asimismo desde su constitución del Consejo Asesor del Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia. Ha sido profesor invitado en las universidades de Calgary y Québec (Canadá). Autor de 32 libros (entre ellos, *Personalidades violentas*, 1994; *Manual de violencia familiar*, 1998; *Vivir sin violencia*, 2002; *Superar un trauma*, 2004; *Manual de victimología*, 2006; *¿Por qué víctima es femenino y agresor masculino?*, 2010) y de más de 390 trabajos en libros y revistas científicas, sus líneas actuales de investigación se centran en el trastorno de estrés postraumático, la violencia familiar y el juego patológico, así como en los trastornos de personalidad y la psicología clínica forense.

## VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS POR VIOLACIONES GRAVES Y SISTEMÁTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

*Felipe Gómez Isa*

El objetivo básico de mi artículo es demostrar cómo, en primer lugar, la mirada y la perspectiva de las víctimas se han convertido en un elemento esencial a la hora de abordar las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos<sup>2</sup>. Si tradicionalmente los protagonistas han sido el Estado y el victimario, normalmente un funcionario o un agente del Estado, ahora se observa un énfasis creciente en las víctimas y en todo lo que las rodea, lo que ha hecho que estén comenzando a dejar de estar situadas “en la periferia de la agenda política tanto a nivel interno como en la esfera internacional”<sup>3</sup>. Este novedoso proceso ha hecho que esté emergiendo cada vez con más fuerza una auténtica *cultura de las víctimas*<sup>4</sup>, lo que, según algunas opiniones autorizadas, está conduciendo a la “necesidad de construir una *cultura de la memoria* que permita a las generaciones presentes construir un futuro en

---

1 Este artículo es una versión actualizada y resumida de la introducción que figura en el libro GOMEZ ISA, FELIPE (Director): *El derecho a la memoria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Diputación de Guipúzcoa, Alberdania, Zarautz, 2006, 623 páginas.

2 Ver al respecto el sugerente enfoque de MARTINEZ DE BRINGAS, A.: *Exclusión y Victimación. Los gritos de los derechos humanos en la globalización*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe y Diputación Foral de Guipúzcoa-Alberdania, Zarautz, 2004.

3 BOTTIGLIERO, I.: *Redress for Victims of Crimes Under International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2004, p. 2.

4 BARKAN, E.: “Legal Settlements as a Form of Cultural Politics: A Moral and Historical Framework for the Right to Reparations”, en ULRICH, G. and BOSERUP, L.K. (Eds.): *Reparations: Redressing Past Wrongs*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York, 2003, p. 409.

el que el pasado no se repita<sup>5</sup>. Asimismo, y en parte como consecuencia de este nuevo horizonte hermenéutico, se ha ido afirmando progresivamente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de los Tribunales internacionales de derechos humanos el *derecho* de las víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener *reparación*. Esta reparación es entendida en un sentido amplio, incluyendo, además de la tradicional compensación económica, aspectos simbólicos que pretenden una satisfacción plena y equitativa y aspectos médicos y psico-sociales que tienen como objetivo la rehabilitación de las personas que han sufrido las consecuencias de las violaciones de los derechos humanos. Es en el marco de esta concepción integral de la reparación<sup>6</sup> donde cobran sentido las *políticas de memoria*, ya que la memoria y el recuerdo se convierten en un ingrediente esencial de la reparación que se debe a las víctimas.

Tradicionalmente, ni el Derecho penal ni el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han reservado un papel destacado a las víctimas de los abusos, sino que se han centrado en el Estado y en el perpetrador<sup>7</sup>. Esta situación ha comenzado a cambiar y en 1985, en el marco del séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen, se adoptó la *Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*<sup>8</sup>, el primer acercamiento global y sistemático a la situación y los derechos de las víctimas. Tras una definición relativamente amplia de lo que se puede considerar como “víctima”<sup>9</sup>, la Declaración aborda el acceso a la justicia y el trato justo que deben recibir dichas víctimas, la indemnización y asistencia... Esta iniciativa, junto con otras similares en otras Organizaciones Internacionales de carácter regional, como el Consejo de Europa<sup>10</sup> o la Unión Europea<sup>11</sup>, han contribuido a la emergencia de una nueva concepción de la justicia, pasando de una concepción retributiva de la justicia a una *justicia restauradora*<sup>12</sup>. En esta nueva aproximación, más que centrarse en el castigo al culpable, algo que evidentemente no se excluye, se pone el acento en situar al ofensor, a la víctima y a la comunidad en una situación de relativa simetría para así poder buscar la justicia, la reparación, y, en último término, si es que es posible, la reconciliación<sup>13</sup>. Desde esta nueva óptica, los derechos de la víctima y el afrontamiento de su situación de victimización y sus consecuencias pasan a ocupar un lugar privilegiado.

5 MATE, R.: *Memoria de Auschwitz. Actualidad moral y política*, Trotta, Madrid, 2003, p. 10.

6 Un ámbito en el cual se está discutiendo mucho sobre las políticas de reparación es en el de las denominadas “injusticias históricas”, que tienen que ver fundamentalmente con los siglos de colonialismo, la esclavitud o la discriminación secular de los pueblos indígenas, en BARKAN, E.: *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, Norton, New York, 2000.

7 NOWAK, M.: “The Right to Reparation of Victims of Gross Human Rights Violations”, en ULRICH, G. and BOSERUP, L.K. (Eds.): *Reparations: op. cit.*, pp. 277 y ss.

8 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

9 A la luz de la Declaración se entenderá por víctimas “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder... En la expresión víctima se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización” (A. 1 y 2).

10 Ver al respecto la *Convención Europea sobre la Compensación a las Víctimas de Crímenes Violentos*, abierta a la firma y ratificación el 24 de noviembre de 1983, ha entrado en vigor el 1 de febrero de 1988.

11 *Decisión Marco sobre la situación de las víctimas en los procesos penales*, adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 15 de marzo de 2001.

12 STRANG, H.: *Repair or Revenge. Victims and Restorative Justice*, Clarendon Press, Oxford, 2002. En los últimos tiempos está surgiendo un debate muy interesante sobre los diferentes modelos de justicia y sobre el papel que desempeñan la reparación, la reconstrucción social, la reconciliación. Ello ha dado lugar a referencias a una *justicia restauradora*, que es el término clásico, *justicia reparadora* o *justicia transformadora*, matices que serán analizados cuando abordemos el tema de las reparaciones. Ver al respecto MANI, R.: *Beyond Retribution, Seeking Justice in the Shadows of War*, Polity Press, Cambridge, 2002.

13 RIGBY, A.: *Justice and Reconciliation after the Violence*, Lynne Rienner Publishers, London, 2001.

Una buena muestra de que el enfoque orientado hacia las víctimas ha adquirido carta de naturaleza en el panorama jurídico internacional actual es el importante rol que desempeñan dichas víctimas en el Estatuto de Roma para la creación del Tribunal Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998 y que ha entrado en vigor en julio de 2002. Además de la creación de una Dependencia de Víctimas y Testigos dentro de la Secretaría del Tribunal (artículo 43.6) y de diferentes medidas para la protección de la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas (artículos 57.3c) y 68), el Estatuto de Roma contempla la reparación a las víctimas, incluyendo la restitución, la indemnización y la rehabilitación<sup>14</sup>. Para ello, en virtud del artículo 79 del Estatuto, se establece la creación de un “Fondo fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes de la competencia del Tribunal y de sus familias”<sup>15</sup>.

Un último hito en toda esta evolución que plasma una creciente atención a las víctimas y a las reparaciones ha sido la reciente aprobación en diciembre de 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*<sup>16</sup>. Lo cierto es que desde principios de los 90 las Naciones Unidas han liderado un proceso de precisión tanto jurídica como conceptual del derecho a la reparación que pueda servir para aportar un marco general que aporte luces a la hora de elaborar una política de reparaciones por parte de un Estado. En 1989 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías<sup>17</sup> encomendó al jurista holandés Theo Van Boven la tarea de elaborar un estudio sobre el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos. El informe final fue presentado en 1993<sup>18</sup>, pasando a ser estudiado y comentado por los diferentes Gobiernos, Organizaciones internacionales, ONGs,... En 1998 la Comisión de Derechos Humanos<sup>19</sup> confió al experto Cherif Bassiouni la revisión de los Principios y Directrices básicos elaborados por Van Boven, presentando su informe definitivo en enero de 2000<sup>20</sup>. Tras este informe y tras varias reuniones consultivas con los principales agentes implicados en la elaboración de los Principios sobre el derecho a la reparación, finalmente la Comisión de Derechos Humanos los aprobó en abril de 2005 tras 15 años de trabajos y de discusiones<sup>21</sup>, siendo posteriormente aprobados tanto por el ECOSOC como por, finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como no podía ser de otra forma, estos Principios sitúan a la víctima en el epicentro del derecho a la reparación. Ya en el propio preámbulo, el texto señala que la comunidad internacional al aprobar estos Principios “hace honor a su palabra respecto del sufrimiento de las víctimas”, adoptando como eje transversal un “enfoque orientado a las víctimas”. En coherencia con este planteamiento, los Principios optan por una

14 JORDA, C. and DE HEMPTINNE, J.: “The Status and Role of the Victim”, en CASSESE, A.; GAETA, P. and JONES, J.R.W.D. (Eds.): *The Rome Statute of the ICC: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 1387-1419.

15 Las posibilidades y las limitaciones de este Fondo Fiduciario se analizan con detalle en DE GREIFF, P. and WIERDA, M.: “The Trust Fund for Victims of the International Criminal Court: Between Possibilities and Constraints”, en DE FEYTER, K.; PARMENTIER, S.; BOSSUYT, M. and LEMMENS, P. (Eds.): *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, pp. 225-243.

16 Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005.

17 Resolución 1989/13.

18 *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo Van Boven, Relator Especial*, E/CN.4/Sub.2/1993/8, 2 de julio de 1993.

19 Resolución 1998/43.

20 *El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final del relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/33 de la Comisión*, E/CN.4/2000/62, 18 de enero de 2000.

21 Desgraciadamente, a pesar de todos los esfuerzos desplegados para tratar de alcanzar un consenso sobre los Principios, la resolución fue aprobada por 40 votos a favor y ninguno en contra, aunque con las abstenciones de 13 países, entre los que se encuentran miembros tan destacados de la Comisión de Derechos Humanos como Alemania, la India o Estados Unidos.

noción bastante amplia de víctima, ya que, según el principio 8, “se entenderá por víctima toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”. Por otro lado, los Principios establecen que “las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias”, debiendo velar el Estado “por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencias o traumas gocen de una consideración y atención especiales, para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”<sup>22</sup>.

## Verdad, justicia y reparación: una tríada indisociable

Tanto los esfuerzos por avanzar en la formulación y reconocimiento de un derecho a la reparación que acabamos de mostrar, como los esfuerzos desplegados desde las Naciones Unidas por acabar con la impunidad en casos violaciones graves de los derechos humanos, coinciden en subrayar la interdependencia y la complementariedad entre el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a la reparación<sup>23</sup>. A pesar de que los tres derechos, como vamos a comprobar, son independientes y admiten un cumplimiento separado, la verdad es que se conciben cada <sup>24</sup>vez más como elementos interrelacionados y que tienen que estar necesariamente presentes en los procesos en los que se trata de superar un pasado plagado de violaciones de derechos humanos<sup>25</sup>. Una combinación de estos tres derechos puede que sea lo más adecuado para transitar por el proceloso y siempre difícil camino de la reconciliación nacional tras años de conflicto y de ausencia del respeto a los derechos humanos más básicos<sup>26</sup>.

22 Principio 10.

23 Ver al respecto los diferentes estudios sobre la impunidad llevados a cabo por el experto Louis Joinet, que culminaron en 1997 con la elaboración de un “Conjunto de Principios para la lucha contra la impunidad”, en *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos. Informe elaborado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión*, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997. A la experta Diane Orentlicher le ha correspondido actualizar el Conjunto de Principios elaborados por Joinet, en *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005. Lo importante de ambos informes es que estructuran el Conjunto de Principios sobre la base de el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a la reparación.

24 BOTTIGLIERO, I.: *Redress for Victims of Crimes...*, *op. cit.*, p. 109.

25 Un intento de vincular estos tres derechos en un proceso de justicia transicional es el proceso seguido en Sierra Leona, en el que se conjugaron una Comisión de la Verdad y la Reconciliación, la creación de un Tribunal Especial para Sierra Leona y la elaboración de un programa de reparaciones por parte de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, en KELSALL, T.: “Truth, Lies, Ritual: Preliminary Reflections on the Truth and Reconciliation Commission in Sierra Leone”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, nº 2, pp. 361-391. Sobre el Tribunal Especial ver BLANC ALTEMIR, A.: “El Tribunal Especial para Sierra Leona: un instrumento contra la impunidad por violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XIX, 2003, pp. 101-137.

26 Esta es la opinión del *International Center for Transitional Justice*, una organización con sede en Nueva York que se dedica a la asesoría y el apoyo a la hora de emprender procesos de justicia transicional, en *Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú. Informe conjunto del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)*, septiembre de 2002, en [www.ictj.org](http://www.ictj.org).

## El derecho a la verdad

El derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer toda la verdad sobre los sucesos ocurridos es un elemento esencial en un proceso de justicia transicional y de reconciliación<sup>27</sup>. Sólo cuando las víctimas conocen toda la verdad, y cuando se haya hecho justicia y se hayan reparado los daños causados en la medida en que se pueda, podrá comenzar un verdadero proceso de perdón (que no siempre se tiene por qué dar<sup>28</sup>) y de reconciliación nacional. Ahora bien, el *conocimiento* que proporciona la verdad tiene que ir acompañado de *reconocimiento* a las víctimas. La verdad no se tiene que quedar en el círculo más íntimo de las víctimas, sino que tiene que ser reconocida oficial y públicamente, elevando así su validez al público y a la sociedad en su conjunto<sup>29</sup>. Para Barahona de Brito, el reconocimiento “devuelve a las víctimas a la sociedad, que reconoce su sufrimiento, proporcionándoles una forma de justicia distributiva o social, y proporcionando recursos no convencionales tales como la toma de conciencia social, la memoria colectiva, la solidaridad y la superación de la baja autoestima”<sup>30</sup>. Como vemos, la verdad pasa a desempeñar una suerte de rol terapéutico, convirtiéndose en un ingrediente esencial del derecho a la reparación<sup>31</sup>. Esta estrecha relación entre la verdad y la reparación ha sido consagrada en los Principios y Directrices sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones que venimos analizando a lo largo de este estudio. Estos Principios recogen la *satisfacción* como una de las formas de reparación. Entre las medidas conducentes a la satisfacción los Principios mencionan varias que están estrechamente vinculadas con el derecho a la verdad, tanto en su dimensión de conocimiento como de reconocimiento. Así, el principio 22 menciona, entre otras medidas, “la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; ... una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;... conmemoraciones y homenajes a las víctimas; la inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles”.

Como podemos ver, el derecho a la verdad conlleva un *deber de memoria* por parte del Estado, ya que “el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado”<sup>32</sup>. La proclamación de este deber de memoria nos hace preguntarnos si quizás no esté emergiendo también como corolario necesario de todo ello un derecho de las víctimas, de la sociedad y, en ciertos casos, de toda la humanidad<sup>33</sup>,

27 ZALAQUETT, J.: “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1995, pp. 6 y ss.

28 Hamber y Wilson nos alertan sobre ciertos discursos bienintencionados, pero simplistas en el fondo, sobre el perdón y la reconciliación tras graves ataques a la dignidad más básica de los seres humanos. Existe una enorme diversidad de respuestas ante el sufrimiento, y esperar que todas las personas perdonen es algo que puede que no acontezca; en ocasiones, habrá que contar con deseos de venganza anclados en una sociedad que convierten en muy difícil un proceso de reconciliación, en HAMBER, B. and WILSON, R.: “Symbolic Closure through Memory, Reparation and Revenge in Post-Conflict Societies”, *Journal of Human Rights*, Vol. 1, nº 1, 2002, p. 53 (en <http://www.du.edu/humanrights/workingpapers/papers/05-hamber-04-00.pdf>).

29 “The Right to Reparation for Victims of gross and systematic violations of human rights”, documento de conclusiones presentado en la Conferencia *The Right to Reparation...*, *op. cit.*, p. 28.

30 BARAHONA DE BRITO, A.: “Introduction”, en BARAHONA DE BRITO, A.; GONZALEZ-ENRIQUEZ, C. and AGUILAR, P. (Eds.): *The Politics of Memory. Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 25.

31 Sobre la relevancia que el reconocimiento y las conmemoraciones desempeñan en la reparación del tejido social, la recuperación de la memoria histórica y la recuperación socio-afectiva de personas y comunidades tras graves violaciones de los derechos humanos ver la contribución de Mauricio Gaborit en este libro. En la misma línea se puede consultar MARTÍN BERISTAIN, C.: *Reconstruir el tejido social*, Icaria, Barcelona, 1999.

32 *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos. Informe elaborado por M. Joinet...*, *op. cit.*, p. 4.

33 En los casos en los que nos encontramos ante auténticos *crímenes contra la humanidad* es la humanidad

a la memoria<sup>34</sup>. Nos encontramos ante un derecho de naturaleza individual y colectiva<sup>35</sup>, ya que no sólo las víctimas tienen el derecho a la verdad, al recuerdo y a la memoria, sino que también la sociedad entera está interesada y necesita poder disfrutar de este derecho<sup>36</sup>. Ahora bien, este deber de memoria por parte del Estado no significa que el Estado sea el único legitimado para participar en el proceso de mantenimiento o, en su caso, recuperación o reconstrucción de dicha memoria histórica. Y es que la memoria es incómoda, es políticamente incorrecta, y puede llegar incluso a ser vista como peligrosa, ya que nos enfrenta con los demonios y las vergüenzas del pasado, un pasado al que en muchas ocasiones se le han otorgado interpretaciones excesivamente almibaradas y complacientes<sup>37</sup>. Es por ello que algunos nos alertan, con razón, sobre la “obsesión” de los que mandan por definir “las políticas de la memoria”<sup>38</sup>, por controlar, de alguna manera, los resultados de dicho proceso, no vaya a ser que lo que encontremos desestabilice un presente que no se puede entender sin el pasado que se ha tratado de olvidar o de tergiversar. La memoria es un proceso de construcción colectiva en el que tienen que participar los diferentes actores de la vida política y social<sup>39</sup>. Se trata de reconocer el pasado “como fruto de la elaboración social en el espacio público de la historia colectiva y no como la *fabricación* del pasado por el poder a su imagen y semejanza por medio de una especie de *Ministerio de la Verdad* para oficializar la historia”<sup>40</sup>. En este sentido, la memoria de quienes han sido victimizados se convierte en un elemento

---

quien tiene derecho a la verdad y a la memoria. Una relación de crímenes contra la humanidad figura en el Estatuto de Roma para la creación del Tribunal Penal Internacional (1998). Como señala el artículo 7 de este tratado que ha entrado en vigor en 2002, “a los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen contra la humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos...; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de *apartheid*...”. Sobre el papel de la memoria en el caso de crímenes contra la humanidad ver *La memoria frente a los crímenes de lesa humanidad*, Fundación Manuel Cepeda Vargas, Bogotá, 1996.

34 CEPEDA CASTRO, I. y GIRON ORTIZ, C.: “El derecho a la memoria”, en <http://www.desaparecidos.org/colombia/galeria/derechos.html>.

35 *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos civiles y políticos. Informe elaborado por M. Joinet...*, op. cit., p. 4.

36 OLIVEIRA, A. y GUEMBE, J.: “La verdad, derecho de la sociedad”, en ABREGU, M. y COURTIS, C. (Comp.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los Tribunales locales*, Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 2004, pp. 541-558.

37 Este parece ser el caso actual de la reinterpretación de la transición española desde el franquismo hacia la democracia, una transición que todos creíamos modélica pero sobre la cual actualmente están surgiendo algunas dudas y algunos cuestionamientos sobre los “precios” que hubo que pagar. Ha sido la sociedad civil fundamentalmente quien ha liderado este proceso de revisión de nuestra historia reciente desde la recuperación de la memoria de las víctimas de la Guerra Civil. Cfr. sobre este tema NAVARRO, V.: “La transición y los desaparecidos republicanos” y MONEDERO, J.C.: “Nocturno de la transición”, ambos en *La memoria de los olvidados. Un debate sobre el silencio de la represión franquista*, Ambito Ediciones, Valladolid, 2004, pp. 115-131 y pp. 133-152, respectivamente.

38 MATE, R.: *Memoria de Auschwitz...*, op. cit., p. 257.

39 Es por ello que este proyecto es de naturaleza interdisciplinar, ya que la construcción de la memoria colectiva viene de la mano del cine, de la literatura, de la actividad puramente académica... Sobre la base de la experiencia de Sudáfrica, Hamber y Wilson han hecho aportaciones muy interesantes sobre los diferentes procesos de construcción de la memoria, ya que, en su opinión, “la memoria no es un objeto claramente establecido, sino la práctica social que elabora narrativas acerca del pasado”, en HAMBER, B. and WILSON, R.: “Symbolic Closure through Memory...”, op. cit., pp. 2 y ss. Ver asimismo VAZQUEZ SIXTO, F.: “Construyendo el pasado: la memoria como práctica social”, en PORTILLO, N.; GABORIT, M. y CRUZ, J.M. (Comp.): *Psicología social en la posguerra: teoría y aplicaciones desde El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 2005, pp. 109-143.

40 CEPEDA CASTRO, I. y GIRON ORTIZ, C.: “Justicia y Crímenes contra la Humanidad”, en SOROETA, J. (Ed.): *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, Servicio Editorial de la UPV, Bilbao, 2004, p. 85. Estos autores se refieren al principio de la *sustancialidad del pasado* como “trasfondo referencial y criterio para determinar la legitimidad o ilegitimidad del poder”. Se trata de que el pasado pueda existir y sea aceptado por el poder, sea parte también del presente.

relevante en la arena política, ya que acaba constituyendo un “espacio de resistencia a la represión (en sentido político y psíquico) del pasado”<sup>41</sup>.

Un aspecto importante de este deber de recordar por parte del Estado es la necesaria preservación de los archivos<sup>42</sup> donde se encuentra información sobre las violaciones de los derechos humanos y la adopción de las medidas pertinentes para facilitar la consulta a dichos archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos y para favorecer la investigación histórica. Como señala a este respecto el *Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* elaborado por la experta independiente Diane Orentlicher en 2005, “el derecho a saber implica la necesidad de preservar los archivos”<sup>43</sup>.

El derecho a la verdad se ha convertido en un principio emergente del Derecho Internacional<sup>44</sup> que, aunque todavía no se encuentra reconocido explícitamente como tal por ningún tratado internacional de derechos humanos, se puede derivar claramente de los mismos y, además, ha sido acogido, como vamos a ver, por los principales órganos que velan por los derechos humanos en la esfera internacional. De todas maneras, recientemente la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acaba de aprobar por primera vez en su 61 período de sesiones una resolución sobre *el derecho a la verdad*<sup>45</sup>, lo que pone claramente de manifiesto la evolución que está sufriendo este derecho. En esta novedosa resolución, la Comisión, tras declararse consciente de “las relaciones mutuas entre el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la justicia, el derecho a obtener un recurso y una reparación efectivos”, reconoce “la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos”. En la misma línea se pronuncia el *Conjunto de Principios actualizado para luchar contra la impunidad* al que acabamos de hacer referencia. En su principio nº 4 se establece sin ambages que “independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el *derecho imprescriptible a conocer la verdad* acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima” (la cursiva es nuestra)<sup>46</sup>.

Conscientes de toda esta evolución sufrida por el derecho a la verdad en los últimos años, los órganos de protección de los derechos humanos han puesto de manifiesto cada vez con más insistencia la necesidad de reconocer y garantizar este derecho. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido en varias ocasiones la relevancia de este derecho. En el caso *Almeida de Quinteros c. Uruguay* el Comité tuvo que decidir sobre las alegaciones de la Sra. Almeida de Quinteros sobre la detención y posterior desaparición de su hija en Uruguay. Tras el análisis pormenorizado de los hechos, el Comité reconoció “la angustia y el estrés causados a la madre por la desaparición de su hija y por la permanente incertidumbre sobre su destino y su paradero”<sup>47</sup>. Esa angustia y ese estrés, en opinión del Comité, convierten a la madre también en una “víctima” de las violaciones de derechos sufridas por su hija y, en consecuencia, constituyen un “trato inhumano” que viola el artículo 7 del

41 CEPEDA CASTRO, I. y GIRON ORTIZ, C.: “Justicia y Crímenes...”, *op. cit.*, p. 91.

42 CANAVAGGIO, P. y JOINET, L.: “Archivos contra el olvido”, *EL PAIS*, 7 de noviembre de 2004, p. 17. Un caso en el que la conservación de los documentos necesarios en los archivos y el acceso a ellos por parte de las víctimas se ha demostrado como fundamental es el caso de la reparación a las víctimas de la represión nazi en Austria, en KRIEBAUM, U.: “Restitution Claims for Massive Violations of Human Rights During the Nazi Regime. The Austrian Case”, en ULRICH, G. and BOSERUP, L.K. (Eds.): *Reparations: op. cit.*, p. 210.

43 *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios...*, *op. cit.*, principio 14. Ver asimismo los principios 15, 16, 17 y 18, todos ellos relacionados con la relevante cuestión de los archivos.

44 MENDEZ, J.: “Derecho a la verdad frente a las graves violaciones de los derechos humanos”, en ABREGU, M. y COURTIS, C. (Comp.): *La aplicación de los tratados...*, *op. cit.*, pp. 517 y 518.

45 *El derecho a la verdad*, Resolución 2005/66 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada sin necesidad de recurrir a votación el 20 de abril de 2005.

46 *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente...*, *op. cit.*

47 CCPR/C/OP/2, 1990, para. 14.

Pacto Internacional de derechos civiles y políticos. Como corolario de todo este razonamiento el Comité proclamó que la madre tenía “el derecho a saber qué ha pasado con su hija”<sup>48</sup>.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha reconocido en repetidas ocasiones en casos de tortura el derecho de las víctimas a tener acceso a todos los datos relacionados con la investigación. En el ya mencionado *Caso Aksoy v. Turkey* el Tribunal reconoció que la noción de remedio efectivo que figura en el artículo 13 del Convenio Europeo conlleva, además de la oportuna compensación económica y la identificación de las personas responsables de los actos de tortura, “el acceso a la investigación por parte del demandante”<sup>49</sup>.

Pero, sin ninguna duda, quien más ha elaborado y desarrollado todo lo concerniente al derecho a la verdad ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se ha tenido que enfrentar a casos en los que la impunidad y los obstáculos de todo tipo a las investigaciones por gravísimas violaciones de los derechos humanos acababan poniendo en serio riesgo los derechos a la verdad, a la justicia y, en último término, a la reparación de las víctimas<sup>50</sup>. La Corte ha señalado en varios casos el derecho que asiste a las víctimas y a sus familiares de conocer lo que ocurrió y de saber quiénes fueron los responsables de los hechos<sup>51</sup>. En el famoso *Caso Myrna Mack c. Guatemala*, en el que la Corte tenía que analizar la ejecución extrajudicial de la Sra. Mack, el más alto tribunal del sistema interamericano ha reiterado una vez más que “toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene *el derecho a la verdad*”<sup>52</sup> (la cursiva es nuestra). Como resultado de la proclamación de este derecho a la verdad, la Corte establece que

*“los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. Este derecho a la verdad ha venido siendo desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, ello constituye un medio importante de reparación”*<sup>53</sup>.

Como vemos, por un lado, se establece la doble naturaleza individual y colectiva del derecho a la verdad, ya que no sólo las víctimas, sino el conjunto de la sociedad guatemalteca, tienen derecho a conocer todos los detalles de los hechos acontecidos. Por otro, se vinculan claramente, como ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad, la verdad, la justicia y la reparación, además de que se define el conocimiento de la verdad como “un medio importante de reparación”. Finalmente, la Corte también otorga una enorme relevancia a la difusión pública de la verdad como forma de reparación. Como señala la Corte en este sentido, “para reparar totalmente este aspecto de las violaciones cometidas..., el resultado del proceso deberá ser públicamente divulgado, para que la sociedad guatemalteca conozca la verdad”<sup>54</sup>.

Otro desarrollo importante que revela la enorme importancia que está adquiriendo la verdad en los procesos de transición tras graves violaciones de derechos humanos y del De-

48 *Ibidem*, para. 14.

49 *Aksoy v. Turkey*, *op. cit.*, para. 98. Ver en la misma línea *Çakici v. Turkey*, Sentencia de 8 de julio de 1999; *Yasa v. Turkey*, Sentencia de 2 de septiembre de 1998, o *Tanrikulu v. Turkey*, Sentencia de 8 de julio de 1999.

50 La Cámara de Derechos Humanos de Bosnia&Herzegovina está siguiendo en sus sentencias toda esta línea jurisprudencial que venimos comentando, sobre todo en la sentencia contra la República Srpska por la ausencia de una investigación exhaustiva y la falta de información a los familiares de los desaparecidos en el caso de la masacre de Srebrenica. En este caso, la Cámara ha ordenado a la República Srpska la divulgación de toda la información en su poder, la investigación de los acontecimientos acaecidos y la más amplia difusión de los resultados de dicha investigación, CH/01/8365, 7 March 2003.

51 Ver al respecto, entre otros, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, *Reparaciones*, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C, n° 92, para 100; *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, *Reparaciones*, Sentencia de 3 de diciembre de 2001, serie C, n° 88, para. 69; *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, *Reparaciones*, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C, n° 77, para. 100; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, *Reparaciones*, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C, n° 92, para. 76.

52 *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C, n° 101, para. 274.

53 *Ibidem*, para. 274.

54 *Ibidem*, para. 275.

recho Internacional Humanitario son las Comisiones de la Verdad que se han creado en los últimos años. Estas Comisiones, aunque denominadas de la verdad, están desempeñando cada vez más roles que tienen que ver con la reparación y la reconciliación.

## El derecho a la justicia

El derecho a la justicia es un derecho con un amplio reconocimiento en el panorama jurídico internacional<sup>55</sup>, reconocimiento y desarrollo en el que las Naciones Unidas han jugado un papel fundamental<sup>56</sup>. Este derecho implica, en primer lugar, que los Estados tienen el deber de crear el entramado judicial necesario para la denuncia, la investigación y el enjuiciamiento de los presuntos casos de violaciones de los derechos humanos; en segundo lugar, el derecho a la justicia exige que los Estados extremen las medidas para evitar la impunidad ante violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Y es que la impunidad tiene efectos devastadores para las víctimas de las violaciones. La impunidad no sólo genera un enorme sentimiento de frustración y desencanto entre las víctimas y sus allegados, sino que también supone un obstáculo a la reparación, ya que, en parte, la reparación también tiene que ver con el enjuiciamiento y castigo de los responsables. Las reflexiones de Theo Van Boven son muy ilustrativas de esta íntima relación entre justicia y reparación cuando señala que “en algunos países la inacción en lo relativo a investigación y castigo va de la mano con la inacción en lo concerniente a la reparación a las víctimas. Las víctimas pueden verse privadas de importantes evidencias que son necesarias para apoyar sus demandas de reparación”<sup>57</sup>.

Todo ello ha motivado la discusión en torno a si los Estados están obligados en todo caso a procesar penalmente a los culpables de crímenes graves relacionados con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario o, por el contrario, gozan de un cierto margen de apreciación sobre la base de criterios relacionados con los intereses generales de la sociedad y la reconciliación nacional, sobre todo en procesos de transición política tras períodos marcados por graves violaciones de los derechos humanos. No voy a entrar a fondo en este debate, que nos llevaría demasiado lejos para los propósitos de este artículo, pero sí me gustaría dejar sentado que está emergiendo un principio en torno a que las graves violaciones de los derechos humanos (genocidio, ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones...) imponen una obligación general de procesar y castigar a los culpables<sup>58</sup>,

55 Los artículos 8 a 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconocen el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los Tribunales nacionales competentes, la prohibición de la detención arbitraria, el derecho a ser oído por un Tribunal independiente e imparcial y la presunción de inocencia, derechos que han sido desarrollados ampliamente por el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y otros instrumentos internacionales, y que constituyen las garantías básicas de un Estado de Derecho.

56 ABELLAN HONRUBIA, V.: “La aportación de las Naciones Unidas a la internacionalización del derecho a la justicia”, en *Los Derechos Humanos en un mundo dividido*, Instituto de Derechos Humanos-Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, pp. 211-226.

57 “Seminar on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms”, Maastricht, 11-15 March 1992, en *Netherlands Quarterly of Human Rights (SIM Special n° 12)*, 1992, p. 6.

58 Tanto la Convención para la prevención y sanción del delito de Genocidio (1948) como la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (1984) exigen o el procesamiento penal o, en el caso de la tortura, la extradición para ser juzgado en otro país competente (artículos 4 y 7). Como señala el artículo 6 de la Convención sobre el Genocidio, “las personas acusadas de genocidio... serán juzgadas por un Tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que sea competente...”. La obligación de investigar, procesar y castigar a los responsables por violaciones graves a los derechos humanos ha sido recogida también en los Principios y Directrices básicos sobre el derecho a la reparación recientemente aprobados. Es el principio 4 el que establece que “en los casos de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario que constituyen crímenes en virtud del derecho internacional, los Estados tienen la *obligación de investigar* y, si hay pruebas suficientes, *enjuiciar* a las personas presuntamente responsables de las violaciones y, si se las declara culpables, la *obligación de castigarlas*. Además, en estos casos los Estados deberán, en conformidad con el derecho internacional, cooperar mutuamente y ayudar a los órganos judiciales internacionales competentes a investigar y perseguir penalmente tales violaciones” (la cursiva es nuestra).

aunque, en casos auténticamente excepcionales en períodos de transición, el Estado podría introducir los criterios antes señalados para limitar parcialmente dicha obligación. En cuanto al alcance de estas limitaciones es donde se producen las principales divergencias. Mientras que para Diane Orentlicher sólo cuando los procesamientos penales pongan en serio peligro la vida de la nación (por ejemplo, cuando los militares amenazan creíblemente con un golpe de estado si se continúa con los procesamientos) se podrían admitir ciertos límites al procesamiento penal fruto de la aplicación del principio de estado de necesidad<sup>59</sup>, en cambio, para otros autores como José Zalaquett el margen de apreciación con el que cuentan los Estados es bastante más amplio, ya que son ellos los que tienen que equilibrar las necesidades individuales de justicia con las exigencias de carácter colectivo relacionadas con la pacificación y la reconciliación de una sociedad. Para este jurista que participó en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile tras la dictadura de Pinochet, estas limitaciones se tienen que poner en funcionamiento en un contexto en el que se garantice el derecho completo a la verdad, la reparación a las víctimas y, en última instancia, que todo ese conjunto de medidas que vienen a limitar la responsabilidad de los victimarios cuente con refrendo popular, es decir, que sean aceptadas por el conjunto de la población mediante una consulta o bien a través de sus representantes elegidos democráticamente<sup>60</sup>. De todas maneras, debemos reconocer que la aplicación discrecional de estos criterios por parte de ciertos Estados en períodos de transición política normalmente supone una peligrosa puerta abierta para la impunidad, el olvido y la ausencia de un programa integral y efectivo de reparaciones<sup>61</sup>, habiendo ejemplos que, desgraciadamente, vienen a corroborar esta afirmación. Entre las medidas que los Estados pueden aplicar y que pueden dar lugar a un mayor o menor grado de impunidad en función de cómo se apliquen y se interpreten se encuentran la institución de la prescripción<sup>62</sup>, la concesión de asilo a responsables de las violaciones, la denegación de su extradición, la obediencia debida, las inmunidades de que gozan los responsables políticos, las leyes sobre “arrepentidos”, la competencia de los tribunales militares... En todos estos casos, el Conjunto de Principios actualizado para la lucha contra la impunidad establece que los Estados “incorporarán garantías contra las posibles desviaciones a que pueda dar lugar” su aplicación<sup>63</sup>. Es decir, se trata de limitar en la medida de lo posible que estas instituciones sirvan para eximir a los responsables de determinadas violaciones de los derechos humanos de tener que rendir cuentas ante la justicia.

Estos peligros son los que han llevado a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y a la jurisprudencia internacional a extremar las precauciones en casos en los que los nuevos Gobiernos surgidos tras un proceso de transición tratan de “arreglar” las cuentas con el pasado mediante el expediente de aprobar leyes de amnistía que, en aras de la reconciliación nacional, limitan la responsabilidad penal de ciertos responsables de

59 ORENTLICHER, D.F.: “Settling Accounts: the Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice...*, *op. cit.*, pp. 414 y ss. Es muy interesante el debate que mantuvo Carlos Nino con la autora citada en relación con el alcance de las limitaciones que venimos comentando en períodos de transición política aplicado al caso argentino, en NINO, C.: “Response: The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put Into Context: the Case of Argentina”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice...*, *op. cit.*, pp. 417-436. Finalmente, la propia profesora Orentlicher respondió a Carlos Nino para aclarar algunos aspectos oscuros, en ORENTLICHER, D.F.: “A Reply to Profesor Nino”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice...*, *op. cit.*, pp. 437-438.

60 ZALAUQUETT, J.: “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments...”, *op. cit.*, pp. 6 y ss.

61 ROHT-ARRIAZA, N.: *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

62 En lo concerniente a la prescripción, los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, profundizando lo establecido en la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (aprobada en 1968, entró en vigor en 1970), establecen en el principio 6 que “cuando así se disponga en un tratado aplicable o forme parte de otras obligaciones jurídicas internacionales, no prescribirán las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos ni las violaciones graves del derecho internacional humanitario que constituyan crímenes en virtud del derecho internacional”.

63 *Informe de Diane Orentlicher, Experta independiente...*, *op. cit.*, principio 22.

violaciones graves a los derechos humanos. Tan pronto como en 1985, en pleno proceso de recuperación de la democracia en algunos países del Cono Sur en América Latina en el que se iba a plantear con toda su crudeza el tema de las leyes de amnistía, el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos para analizar el fenómeno de la impunidad y las leyes de amnistía aseveraba que “tratándose de torturas, desapariciones involuntarias o forzosas, o de ejecuciones extrajudiciales, el atentado a la condición humana es tal que el derecho al olvido amenaza con transformarse en derecho a la impunidad”<sup>64</sup>. Idéntica opinión ha mantenido el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en varios casos de comunicaciones individuales y en varios Comentarios generales. Así, en el caso *Hugo Rodríguez c. Uruguay* el Comité ha puesto de relieve que

*“amnistías por violaciones graves de los derechos humanos y las leyes tales como la Ley n° 15.848 de caducidad de la pretensión punitiva del Estado son incompatibles con las obligaciones de todo Estado parte en virtud del Pacto de derechos civiles y políticos... También preocupa al Comité que, al aprobar dicha ley, el Estado parte haya contribuido a crear un ambiente de impunidad que podría socavar el orden democrático y dar lugar a otras graves violaciones de los derechos humanos”*<sup>65</sup>.

Por su parte, el Comité, en su Comentario general n° 20 sobre la prohibición de la tortura en el PIDCP, ha señalado que las amnistías en casos de tortura “son en general incompatibles con el deber de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que dichos actos no ocurren dentro de su jurisdicción y de asegurar que no vuelvan a ocurrir en el futuro. Los Estados no pueden privar a los individuos del derecho a un remedio efectivo, incluyendo la compensación y la rehabilitación lo más plena posible”<sup>66</sup>.

Una posición aún más firme si cabe en contra de las leyes de amnistía y otras medidas que tratan de evitar la persecución penal ha venido de la mano de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, la Corte he dejado sentado que “el Estado debe garantizar que el proceso interno tendente a investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos surta los debidos efectos. Además, deberá abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía, la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, así como a medidas que pretendan impedir la persecución penal o suprimir los efectos de la sentencia condenatoria”<sup>67</sup>. Uno de los casos emblemáticos en materia de amnistías es el *Caso Barrios Altos vs. Perú*, en el que los demandantes solicitaban, entre otras cosas, a la Corte que se pronunciara sobre la compatibilidad de las leyes de amnistía n° 26.479 y 26.492 promulgadas por Perú con la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte, en una decisión que no deja lugar a ninguna duda, señala que

*“son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretenden impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extrale-*

64 *Estudio sobre las leyes de amnistía y el papel que desempeñan en la salvaguarda y la promoción de los derechos humanos. Informe del relator especial Louis Joinet*, E/CN.4/Sub.2/1985/16, 21 de junio de 1985, para. 72. Otros relatores de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como el relator contra la tortura, han expresado opiniones que corroboran estas afirmaciones.

65 CCPR/C/51/D/322/1988, 9 de agosto de 1994, para. 12.4. Ver en idéntico sentido el *Caso Basilio Laureano Atachahua c. Perú*, CCPR/C/56/D/540/1993, 16 de abril de 1996, para. 10, entre otros muchos.

66 *Comentario General n° 20*, 10 de marzo de 1992, para. 15. Esta opinión ha sido reiterada por el Comité en su Comentario General n° 31 sobre la naturaleza de las obligaciones que derivan del PIDCP, de 26 de mayo de 2004, *op. cit.*, para. 18.

67 *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Reparaciones*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, n° 116, para. 99. Ver en la misma línea *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, n° 110, para. 232, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, n° 109, para. 263.

*gales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos... Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente*<sup>68</sup>.

Una vez más podemos comprobar la relación indisoluble que existe entre verdad, justicia y reparación. En cuanto uno de estos elementos se intenta limitar los otros sufren irremediablemente. Es por ello que un programa integral de reparaciones, como veremos en el siguiente capítulo, no se puede acometer sin una apuesta decidida por el derecho a la verdad y el derecho a la justicia<sup>69</sup>. En este sentido, la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana en lo que concierne a la verdad, la justicia y la reparación no deja ningún resquicio posible para limitar alguno de ellos en casos de violaciones graves a los derechos humanos.

Esta rica y progresiva evolución jurisprudencial viene a poner de actualidad unas palabras que comparto plenamente de Victoria Abellán cuando, con ocasión del 50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señaló que “cuando se trata de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, las leyes de amnistía son contrarias al Derecho Internacional y constituyen, en sí mismas, una violación del derecho a la justicia internacionalmente reconocido como un derecho humano”<sup>70</sup>. Por otro lado, en el caso de que los responsables no hayan incurrido en violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos como las descritas más arriba, desde algunas instancias se defiende que amnistías limitadas pueden jugar un papel en el proceso de reconciliación nacional, siempre que se garanticen el derecho a la verdad y el derecho a la reparación, como ha sido el caso de Sudáfrica, donde la amnistía a algunos responsables venía condicionada a su colaboración en el pleno esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones cometidas durante el *apartheid*<sup>71</sup>. Esta visión ha sido incluida en el Conjunto de principios actualizado para la lucha contra la impunidad, cuando se establece que “incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia” no se aplicarán a “los autores de delitos graves conforme al derecho internacional” y no afectarán en ningún caso “al derecho de las víctimas a la repara-

68 *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, n° 75, paras. 41 y 43. En el ámbito interno, recientemente, el 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Argentina ha declarado nulas las leyes 23.492 y 23.521, aprobadas bajo el Gobierno de Raúl Alfonsín y conocidas como la *Ley de Punto Final* y la *Ley de Obediencia Debida*, respectivamente, estrechando aún más si cabe el cerco contra la impunidad.

69 Es lo que el International Center on Transitional Justice y la APRODEH denominan *integralidad externa*, en *Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú...*, *op. cit.*, p. 7.

70 ABELLAN HONRUBIA, V.: “La aportación de las Naciones Unidas a la internacionalización del derecho a la justicia”, *op. cit.*, p. 223.

71 La organización AZAPO (*Azanian Peoples Organisation*) y determinados familiares de víctimas muy relevantes del *apartheid* recurrieron en 1996 la Ley para la promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación porque suponía renunciar a los objetivos de hacer justicia a las víctimas. El propio Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró la constitucionalidad de la Ley para la promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación que, además de establecer la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, preveía ciertas amnistías para las personas que colaboraran con la Comisión en el esclarecimiento de la verdad. Una visión favorable del proceso de transición en Sudáfrica y del papel de la verdad, la justicia y la reparación se encuentra en BORAINÉ, A.; LEVY, J. and SCHEFFER, R. (Eds.): *Dealing with the Past: Truth and Reconciliation in South Africa*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town, 1997. Un análisis no tan positivo del proceso seguido en Sudáfrica, ya que la justicia ha quedado en un segundo plano, figura en MAMDANI, M.: “Reconciliation without Justice”, *African Review of Books*, Vol. 46, November-December 1996, pp. 3 y ss.; WILSON, R.A.: *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

ción... y al derecho a saber”<sup>72</sup>. En este sentido, “si una amnistía cumple con la obligación del Estado de promover los derechos humanos tiene que ser juzgado a la luz de su propósito, su alcance y sus formas de implementación”, aunque, como el propio A. O’Shea reconoce, “sienta un peligroso precedente”<sup>73</sup>.

Un último aspecto que está evolucionando, aunque no sin dificultades, en el último lustro es la progresiva generalización del principio de *jurisdicción universal*, que puede significar también un importante freno a la impunidad en el complicado y sinuoso camino de la aplicación del derecho a la justicia. Este principio plantea que ciertas violaciones de derechos humanos son tan graves que repugnan la conciencia de la humanidad y, en consecuencia, se pueden perseguir fuera de las fronteras donde ocurrió ese hecho. El Conjunto de Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación abogan por la extensión de este principio y por la asunción de compromisos firmes por los Estados en este terreno, así como en el de la cooperación necesaria con otros Estados y los órganos internacionales de aplicación de la justicia<sup>74</sup>. Como dispone el principio n° 5, “cuando así lo disponga un tratado aplicable o lo exija otra obligación jurídica internacional, los Estados incorporarán o aplicarán de otro modo dentro de su derecho interno las disposiciones apropiadas relativas a la jurisdicción universal. Además, cuando así lo disponga un tratado aplicable o lo exija otra obligación jurídica internacional, los Estados deberán facilitar la extradición o entrega de los culpables a otros Estados y a los órganos judiciales internacionales competentes...”.

Por lo tanto, vemos cómo el derecho a la justicia juega un papel clave en los procesos de transición, y tiene que necesariamente formar parte de un proceso integral de reparaciones. De hecho, el acceso a la justicia ocupa un lugar muy relevante en el Conjunto de Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, como hemos visto anteriormente<sup>75</sup>. Ahora bien, la experiencia nos indica que la justicia es uno de los eslabones más débiles en dichos procesos, con obstáculos de todo tipo que, en ocasiones, son difíciles de superar<sup>76</sup>. Desde los obstáculos políticos a los obstáculos que tienen que ver con los recursos materiales con los que cuenta el poder judicial de un país para hacer frente a un número muy importante de procesos judiciales, o la persistencia de ciertos “enclaves autoritarios” dentro del poder judicial que son muy difíciles de remover, todo ello nos obliga a ser un tanto escépticos en torno al papel que la justicia realmente desempeña en los casos de violaciones graves y masivas de los derechos humanos<sup>77</sup>. Esta triste constatación nos debe servir de aliciente para seguir insistiendo una vez más en la centralidad de la justicia en todo proceso de superación de

72 Informe de Diane Orentlicher, *Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios...*, op. cit., principio 24.

73 O’SHEA, A.: *Amnesty for Crime in International Law and Practice...*, op. cit., p. 165.

74 Sobre los avances que se han producido en materia de justicia internacional desde los Juicios de Nuremberg y Tokio hasta la creación del Tribunal Penal Internacional, pasando por los Tribunales *Ad Hoc* para Ruanda o la Antigua Yugoslavia ver BEIGBEDER, Y.: *International Justice Against Impunity. Progress and New Challenges*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2005.

75 Ver la referencia al principio 4 en la nota 111. Por su parte, los principios 12 y 13 suponen un complemento importante del principio 4. El principio 12 establece que “la víctima de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional. Otros recursos de que dispone la víctima son el acceso a órganos administrativos y de otra índole, así como a mecanismos, modalidades y procedimientos utilizados conforme al derecho interno. Las obligaciones resultantes del derecho internacional para asegurar el derecho al acceso a la justicia y a un procedimiento justo e imparcial deberán reflejarse en el derecho interno”, mientras que el principio 13 admite las demandas colectivas por parte de determinados grupos de víctimas. A tenor de este principio 13, “además del acceso individual a la justicia, los Estados han de procurar establecer procedimientos para que grupos de víctimas puedan presentar demandas de reparación y obtener reparación, según proceda”.

76 MINOW, M.: *Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Violence*, Beacon Press, Boston, pp. 25 y ss.

77 BARAHONA DE BRITO, A.: “Introduction”, en BARAHONA DE BRITO, A.; GONZALEZ-ENRIQUEZ, C. and AGUILAR, P. (Eds.): *The Politics of Memory...*, op. cit., pp. 10 y ss

los legados de un pasado violento y caracterizado por graves violaciones de los derechos humanos<sup>78</sup>. Como ha señalado muy gráficamente Juan Méndez, no se puede canjear el derecho a la justicia por un informe de una Comisión de la Verdad y por un programa limitado de reparaciones; dicho derecho se tiene que concebir “como un elemento de política global y comprensiva de superación de la impunidad”<sup>79</sup>.

## Hacia un proceso integral de reparaciones

Una vez analizada la relevancia que tienen la verdad y la justicia en todo proceso de superación de un pasado conflictivo, a continuación nos vamos a detener en el tercer elemento fundamental: la reparación a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos. Actualmente se está discutiendo mucho sobre su papel<sup>80</sup> y, como consecuencia de ello, se han aprobado los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, que establecen el marco para desarrollar un adecuado programa de reparaciones.

En primer lugar, debemos subrayar que la reparación “no es una panacea”<sup>81</sup> que, cual bálsamo de Fierabrás, va a solucionar todos los problemas relacionados con el pasado a los que se enfrentan las sociedades en transición. Ciertas secuelas de graves violaciones de derechos humanos son “irreparables”<sup>82</sup>, tanto en su dimensión individual como colectiva; en ocasiones, las heridas son de tal naturaleza que a lo máximo a que se puede aspirar es a que las víctimas aprendan a vivir con ese dolor, ya que una total recuperación no es algo a lo que se pueda aspirar realistamente<sup>83</sup>. Como ha señalado al respecto el anterior Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el internacionalista brasileño Antonio A. Cançado Trindade, en el trágico caso del secuestro, tortura y posterior asesinato de varios niños de la calle en Guatemala,

*“las reparaciones en lugar de verdaderamente reparar, más bien alivian el sufrimiento humano... El mal cometido... no desaparece: es tan solo combatido, y mitigado. Las reparaciones otorgadas tornan la vida de los familiares sobrevivientes quizás soportable, por el hecho de que, en el caso concreto, el silencio y la indiferencia y el olvido no han logrado sobreponerse a las atrocidades, y de que el mal perpetrado no ha prevalecido sobre la perenne búsqueda de la justicia”<sup>84</sup>.*

Ello convierte a todo lo relacionado con las reparaciones en un asunto muy espinoso, ya que todo proceso de reparaciones va a tener que acostumbrarse a convivir con “demandas insatisfechas de los sobrevivientes durante mucho tiempo”<sup>85</sup>, como los casos de las madres-abuelas de Plaza de Mayo en Argentina o las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo

78 MANI, R.: “Reparation as a Component of Transitional Justice Pursuing *Reparative Justice* in the Aftermath of Violent Conflict”, en *The Right to Reparation for Victims of serious human rights violations*, International Conference, University of Leuven-University of Antwerp, Brussels, 25 February 2005 (artículo en poder del autor de esta contribución), pp. 4 y ss.

79 MENDEZ, J.: “Derecho a la verdad frente a las graves violaciones de los derechos humanos”, en ABREGU, M. y COURTIS, C. (Comp.): *La aplicación de los tratados...*, op. cit., p. 537.

80 Ver al respecto el magnífico estudio de DE GREIFF, P. (Ed.): *The Handbook of Reparations*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

81 BARKAN, E.: “Legal Settlements as a Form of Cultural Politics: A Moral and Historical Framework for the Right to Reparations”, en ULRICH, G. and BOSERUP, L.K. (Eds.): *Reparations: op. cit.*, p. 407.

82 HAMBER, B.: “Repairing the Irreparable: Dealing with double-binds of making reparations for crimes of the past”, Paper presented to the African Studies Association of the UK, London, 14-16 September 1998, en <http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/conference/thepast/repair.html>.

83 ANTZE, P. and LAMBEK, M. (Eds.): *Tense Past: Cultural Essays in Trauma and Memory*, Routledge, London, 1996.

84 “Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade”, en *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Reparaciones, Serie C, nº 77, paras. 42 y 43.

85 HAMBER, B. and WILSON, R.: “Symbolic Closure through Memory...”, op. cit., p. 5.

en España, entre otros muchos, se encargan de corroborar. Además, el Gobierno, por un lado, y las víctimas, por el otro, tienen diferentes *tempos* a la hora de enfrentarse a un proceso de reparaciones. Mientras que los Gobiernos normalmente apuestan por un período de tiempo corto y limitado en el que dar por zanjada la cuestión de la reparación a las víctimas, estas últimas, en cambio, pueden tener diferentes prioridades, y al principio las reparaciones normalmente no figuran entre esas prioridades. Las víctimas inicialmente ponen el acento en conocer toda la verdad y en que se haga justicia, considerando que centrarse en las reparaciones es una salida individual y, en cierta medida, egoísta al propio sufrimiento y al de las demás víctimas<sup>86</sup>. Las víctimas necesitan un tiempo para aceptar su propia realidad de victimación. En este sentido, se ha afirmado que todo proceso de duelo pasa normalmente por cuatro fases: negación, ira, dolor y aceptación. Sólo cuando se han completado estas fases las víctimas están en disposición de poder comenzar a reflexionar y discutir con cierta serenidad y perspectiva sobre un programa de reparaciones<sup>87</sup>. Está claro, por lo tanto, que “desde la perspectiva de las víctimas, un período abierto o muy largo para plantear sus reivindicaciones es lo mejor”<sup>88</sup>, aunque ello choca inevitablemente con los deseos de muchos Gobiernos. Todo ello augura que los procesos de reparación van a tener que concebirse necesariamente como “procesos continuos (y probablemente sin fin)” en el que las tensiones y las diferencias con las víctimas van a ser una constante<sup>89</sup>, lo que las puede acabar convirtiendo en algo molesto para el poder<sup>90</sup>.

Esta reflexión nos conduce a la necesidad de enfocar las reparaciones como un *proceso* y no como un momento concreto en el que se llevan a cabo determinados actos simbólicos y se entregan a las víctimas algunos beneficios económicos y otro tipo de ayudas. Lo importante no son los objetos que pretenden la reparación de las víctimas sino “los procesos que tienen lugar alrededor de esos objetos”<sup>91</sup>. Es por ello que las medidas simbólicas de reparación, muchas de ellas relacionadas con políticas de memoria, son tan importantes tanto para las víctimas individuales como para el conjunto de la sociedad; la reparación no es un fenómeno exclusivamente económico o material, sino que necesita de todo un conjunto de medidas que tienden a modificar el imaginario político y social en el que se tienen que insertar las víctimas. En el fondo, nos encontramos ante un proceso político que busca la reconstitución de la comunidad política<sup>92</sup>, un nuevo equilibrio en la sociedad en el que las víctimas sean reconocidas en su condición de víctimas y pasen a ocupar un nuevo papel en el espacio político y social<sup>93</sup>. En este sentido, la reparación pasa a formar parte del proceso de justicia *reparadora* y *transformadora*, una justicia que lo que pretende, en definitiva, es la plena reparación de las víctimas y la transformación de la sociedad hacia una sociedad

86 LUTZ, E.L.: “After the elections: Compensating Victims of Human Rights Abuses”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice...*, *op. cit.*, p. 562.

87 SCHOTMANS, M.: “Victim’s expectations, needs and perspectives after gross and systematic human rights violations”, en *The Right to Reparation for Victims of serious human rights violations*, International Conference, University of Leuven-University of Antwerp, Brussels, 25 February 2005 (artículo en poder del autor de esta contribución), p. 1.

88 LUTZ, E.L.: “After the elections...”, *op. cit.*, p. 562.

89 HAMBER, B. and WILSON, R.: “Symbolic Closure through Memory...”, *op. cit.*, p. 16.

90 Son muy ilustrativas respecto de esta *incomodidad* de las víctimas las palabras de Maite Pagazaurtundua, Presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, cuando afirma que “tememos que nos puedan considerar molestos y se nos quiera acallar la voz diciendo que como estamos afectados no estamos legitimados para hablar”, en *EL PAÍS*, 18 de septiembre de 2005, p. 22.

91 HAMBER, B.: “The Dilemmas of Reparations: In Search of a Process Driven Approach”, en *The Right to Reparation for Victims of serious human rights violations*, International Conference, University of Leuven-University of Antwerp, Brussels, 25 February 2005 (artículo en poder del autor de esta contribución), p. 9.

92 MARTIN BERISTAIN, C. y PAEZ ROVIRA, D.: *Violencia, apoyo a las víctimas y reconstrucción social*, Editorial Fundamentos, Madrid, 2000. En este libro se realiza un análisis comparativo interesante de diferentes procesos de transición y cómo se ha abordado el proceso de reparaciones en países como Chile, Argentina, Guatemala, Sudáfrica o Irlanda del Norte.

93 BROOKS, R.L.: “African American Redress Movement: the Quest for Atonement”, en ULRICH, G. and BOSERUP, L.K. (Eds.): *Reparations: op. cit.*, p. 17.

más justa en la que las víctimas de las violaciones del pasado ocupen su lugar<sup>94</sup>. Y es que en los casos de graves violaciones de los derechos humanos y violencia extrema no sólo las víctimas individuales resultan dañadas, sino que es toda la sociedad quien acaba siendo traumatizada<sup>95</sup>. Es por ello que el proceso de reparaciones no se tiene que enfocar exclusivamente en las víctimas individuales, sino que también se tiene que dirigir al conjunto de la sociedad, que también necesita de un proceso de reparación social<sup>96</sup>. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha reconocido en varios casos el carácter colectivo de las reparaciones como complemento necesario de las reparaciones individuales, sobre todo cuando han sido comunidades indígenas las afectadas por las violaciones de los derechos humanos. En el *Caso de la Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala* la Corte ha señalado que, “dado que las víctimas... son parte del pueblo maya, este Tribunal considera que la reparación individual tiene como un componente importante las reparaciones que esta Corte otorga más adelante a los miembros de las comunidades en su conjunto”<sup>97</sup>.

Otro de los aspectos fundamentales para que un proceso de reparaciones pueda llegar a buen puerto es una adecuada *identificación* de las víctimas de las violaciones y de los beneficiarios de dichas reparaciones<sup>98</sup>, lo que está íntimamente relacionado con el *reconocimiento* al que aludíamos cuando reflexionábamos sobre el derecho a la verdad. A la hora de identificar a las víctimas es necesario distinguir entre víctimas *directas* e *indirectas* (aquellas que no han sufrido directamente las violaciones pero están vinculadas a las víctimas directas) y víctimas *individuales* y *colectivas*. Estas últimas se producen cuando es un determinado grupo o colectivo unido por determinados lazos como la lengua, la raza o la religión quien sufre la violación. Lo cierto es que todas estas categorías de víctimas aparecen reconocidas en los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, que realizan, como ya hemos visto, una definición bastante amplia de lo que hay que entender por víctima<sup>99</sup>. Ahora bien, a pesar de la existencia de esta definición de quién se puede considerar como víctima, debemos reconocer que la decisión de reconocer a dichas víctimas como personas o colectivos susceptibles de participar en un proceso de reparaciones es, en el fondo, una “decisión política”<sup>100</sup> que, en calidad de tal, inevitablemente conlleva un cierto grado de discrecionalidad<sup>101</sup>. El aspecto más importante a la hora de identificar a las víctimas es que dicha identificación se lleve a cabo sin ningún tipo de discriminación, atendiendo fundamentalmente al sufrimiento

94 MANI, R.: “Reparation as a Component of Transitional Justice Pursuing *Reparative Justice*...”, *op. cit.*, p. 25.

95 BECKER, D.; LIRA, E. *et al.*: “Therapy with Victims of political repression in Chile : the Challenge of Social Reparation”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice*..., *op. cit.*, p. 584.

96 MARTIN-BARO, I.: “Reparations: Attention Must Be Paid”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice*..., *op. cit.*, p. 571; DAVID, R. and YUK-PING, CH.: “Victims of Transitional Justice: Lessons from the Reparation of Human Rights Abuses in the Czech Republic”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, n° 2, pp. 392-435.

97 *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Serie C, n° 116, para. 86.

98 “The Right to Reparation for Victims of gross and systematic violations of human rights”, documento de conclusiones presentado en la Conferencia *The Right to Reparation*..., *op. cit.*, p. 29.

99 Ver al respecto la definición de víctima que figura en el principio 8 de los Principios y Directrices.

100 *Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú*..., *op. cit.*, p. 24.

101 Aquí es interesante mencionar el debate producido en Alemania sobre quién tiene derecho a atribuirse el papel de víctima de la II Guerra Mundial y la incapacidad de los alemanes hasta hace muy poco tiempo de tener en cuenta en su memoria cultural a las víctimas alemanas de los bombardeos aliados y la destrucción sistemática de las ciudades alemanas por su conciencia de culpa por el genocidio infligido a los judíos, en SEBALD, W.G.: *Sobre la historia natural de la destrucción*, Anagrama, Barcelona, 2003. Un análisis polémico del papel que ha jugado la política en la atribución de la condición de *víctimas privilegiadas* de los judíos y cómo ello ha sido utilizado por el Estado de Israel en la esfera política internacional se puede encontrar en FINKELSTEIN, N.G.: *La Industria del Holocausto. Reflexiones sobre la explotación del sufrimiento judío*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2002. Ver al respecto la reflexión de TRAVERSO, E.: “La singularidad de Auschwitz. Un debate sobre el uso público de la historia”, *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*, Primavera 2005, pp. 111-118. Esta condición de víctimas privilegiadas de los judíos contrasta con el olvido en el que se han mantenido durante demasiado tiempo las víctimas de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, de las que se acaba de celebrar su 60 aniversario, en SUBIRATS, E.: “Réquiem por Hiroshima y Nagasaki”, *EL PAIS*, 6 de agosto de 2005, p. 11. Se ha reeditado en 2005 el diario de un médico japonés que narra las vivencias tras la explosión de las bombas, en HACHIYA, M.: *Diario de Hiroshima*, Turner, Madrid, 2005.

de las personas y no a su color político, su credo religioso, su pertenencia étnica o su género<sup>102</sup>. Debemos reconocer que la preocupación por la no discriminación ha estado presente desde los mismos inicios del proceso de elaboración de los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación, concretándose dicha preocupación en el principio 25, que dispone que “la aplicación e interpretación de los presentes principios y directrices se ajustará sin excepción a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo”. La rotunda afirmación de este principio de no discriminación nos lleva a que los programas de reparación tienen que ser completos, tienen que responder a un proceso inclusivo y no excluyente. Es decir, estos programas tienen que tratar de responder a las necesidades de todas las víctimas y no exclusivamente las de las que son consideradas como políticamente correctas en ese momento<sup>103</sup>, ya que ello puede acabar convirtiéndose en el caldo de cultivo más apropiado para el odio y el resentimiento que hacen aún más difícil el proceso de reconciliación<sup>104</sup>.

Ahora bien, la no discriminación como referente esencial no significa que todas las víctimas estén en la misma situación y que las reparaciones les correspondan a todas por igual. En este sentido, se ha abogado por una *concepción horizontal de las víctimas*, lo que permite, por un lado, reconocer la especificidad de cada grupo de víctimas, y, por otro, no establecer jerarquías innecesarias entre ellas<sup>105</sup>. Tratando de responder a esta inquietud, los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación introducen acertadamente la *proporcionalidad* como criterio a la hora de fijar el alcance de las reparaciones. Como dispone el principio 18, “... teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva...”.

Otro de los ingredientes que no pueden faltar a la hora de condimentar un adecuado proceso de reparaciones es la *integralidad*. Un proceso de reparaciones tiene que ser integral, tanto en su vertiente externa como interna<sup>106</sup>. A la *integralidad externa* ya hemos hecho referencia cuando hemos analizado las interconexiones entre la verdad, la justicia y la reparación. Un programa de reparaciones no se puede concebir sin, al mismo tiempo, avanzar en el ejercicio del derecho a la verdad y del derecho a la justicia. La reparación no puede convertirse en un mero sustituto de la verdad y la justicia, como en ocasiones se pretende, ya que ello equivaldría a querer comprar el silencio y la injusticia<sup>107</sup>. Por su parte, la *integralidad interna* hace alusión a que las diferentes medidas de reparación a las víctimas y a la sociedad tienen que ser coherentes y apoyarse mutuamente. La reparación no tiene una dimensión meramente económica, sino que se tiene que abordar como un intento omnicompreensivo de reparar el daño causado a las víctimas y de buscar un nuevo equilibrio político y social,

102 La discriminación de género es uno de los aspectos que también condicionan las políticas de reparación. Es por ello que todo programa integral de reparaciones tiene que tener en cuenta la perspectiva de género.

103 Esta es una de las principales críticas al proceso de justicia transicional que se está llevando a cabo en Ruanda tras el genocidio de 1994. Tanto las medidas para conocer la verdad, como las medidas para hacer justicia y reparar a las víctimas, están condicionadas por la discriminación racial, en ROMBOUTS, H.: *Victim Organisations and the Politics of Reparation...*, pp. 486 y ss.

104 El olvido consciente por parte del régimen franquista de las víctimas republicanas una vez acabada la Guerra Civil (un auténtico *memoricidio*, en palabras de Javier Rodrigo) explica, según algunos, el que las heridas de la Guerra Civil y del Franquismo sigan sin cerrarse más de 50 años después, lo que ha hecho que emerja en nuestro país el debate sobre la memoria histórica. Ver al respecto RIPOLL CARULLA, S. y VILLÁN DURÁN, C. (Dirs.): *Justicia de transición: el caso de España*, Institut Català per la Pau, Barcelona, 2012.

105 “The Right to Reparation for Victims of gross and systematic violations of human rights”, documento de conclusiones presentado en la Conferencia *The Right to Reparation...*, op. cit., pp. 30 y ss.

106 *Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú...*, op. cit., p. 7.

107 Ellen Lutz se ha referido a este intento de comprar el silencio de las víctimas con la expresión *blood money*, ya que las víctimas consideran el dinero recibido como reparación como un dinero sucio y manchado si lo que pretende es meramente evitar avanzar en el conocimiento de la verdad y en la realización de la justicia, en LUTZ, E.L.: “After the elections: Compensating Victims of Human Rights Abuses”, en KRITZ, N.J. (Ed.): *Transitional Justice...*, op. cit., p. 553.

proceso en el que las diferentes medidas de reparación pueden jugar papeles distintos pero complementarios. A esta integralidad del proceso de reparaciones se ha referido reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, en el *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, la Corte puso de manifiesto que

*“al contrario de lo que pretende la concepción materialista del **homo oeconomicus**, lamentablemente prevaleciente en nuestro tiempo,... el ser humano tiene necesidades y aspiraciones que trascienden la medición o proyección puramente económica... De todo esto resulta claro que las reparaciones no pecuniarias son mucho más importantes de lo que uno podría **prima facie** suponer... Todo el capítulo de las reparaciones... debe ser repensado desde la perspectiva de la integralidad de la personalidad de la víctima y teniendo presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad...”<sup>108</sup>.*

Debemos reconocer que los Principios y Directrices sobre el derecho a la reparación recientemente aprobados incorporan las dos dimensiones de la integralidad a las que acabamos de hacer mención. Ya hemos visto cómo los Principios no conciben la reparación como algo separado, sino como un proceso enmarcado en políticas de verdad y de justicia. Por otro lado, los Principios mencionan diferentes medidas de reparación a las que pueden acudir los Estados a la hora de diseñar sus programas de reparación. En este sentido, los Estados pueden acudir, en función de las circunstancias particulares de cada caso y de cada país, a las siguientes formas de reparación: la *restitución*, la *indemnización*, la *rehabilitación*, la *satisfacción* y las *garantías de no repetición*. Ahora bien, no nos encontramos ante una lista *numerus clausus*, sino que los Estados pueden decidir, si las circunstancias se lo exigen, alguna otra forma de reparación individual y social<sup>109</sup>. La *flexibilidad* y la *adaptabilidad* son dos criterios importantes que los Estados tienen que poner en juego cuando están diseñando un programa de reparaciones, ya que cada situación exigirá un programa de reparaciones específico, adecuado a las características étnicas, culturales, lingüísticas... de cada sociedad<sup>110</sup>. Este extremo ha sido destacado en varias ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso que ya hemos comentado de la *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, la Corte tuvo muy presente la dimensión cultural a la hora de ordenar las reparaciones tanto a las personas individuales como a las comunidades indígenas afectadas. Los jueces reconocieron que “con la muerte de las mujeres y los ancianos, transmisores orales de la cultura maya achí, sus conocimientos no pudieron ser transmitidos a las nuevas generaciones, lo que ha producido en la actualidad un vacío cultural... Sólo desde la perspectiva colectiva, fundada en la comprensión de los elementos socio-culturales característicos del pueblo maya como son su cosmovisión, espiritualidad y estructura social comunitaria, y en el reconocimiento de la magnitud de los actos genocidas cometidos en su contra, pueden determinarse las medidas de reparación...”<sup>111</sup>. Por lo tanto, teniendo en cuenta las dimensiones culturales del intento de genocidio contra el pueblo maya, las reparaciones van a tener como uno de sus ejes principales restañar ese intento de “destruir la liga histórica entre las viejas y las nuevas generaciones, por la que transcurre la tradición cultural que es condición y expresión de la identidad de sus miembros, tanto en el plano individual como en el orden colectivo”<sup>112</sup>.

108 *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Reparaciones, Serie C, n° 42, “Voto Razonado Conjunto de los Jueces A. A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli”, paras. 9-11 y 17.

109 *Informe de la 2ª Reunión Consultiva sobre los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y reparaciones* (Ginebra, 20, 21 y 23 de octubre de 2003), E/CN.4/2004/57, 10 de noviembre de 2003, p. 12.

110 TOMUSCHAT, C.: “Individual reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: the Position under General International Law”..., *op. cit.*, p. 25.

111 *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala...*, *op. cit.*, paras. 49.12 y 90 a).

112 Ver el Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez en la sentencia recién mencionada, que subraya la relevancia de la dimensión cultural en el proceso de reparaciones. Un caso en el que los aspectos culturales

A continuación vamos a hacer un repaso a las diferentes formas de reparación mencionadas por los Principios y Directrices, que suponen un elenco bastante completo de las medidas de reparación de las que pueden hacer uso los Estados. En primer lugar, el principio 19 alude a la *restitución* “siempre que sea posible”, ya que ello supone “devolver a la víctima a la situación anterior a la violación”, algo que, en ocasiones, es simplemente imposible. Entre las medidas de restitución los Principios mencionan “el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”. Como ya hemos señalado, en la medida de lo posible, la restitución pretende devolver a la víctima a la situación anterior, algo que estará siempre en función de las circunstancias particulares de cada caso.

En segundo lugar, los Principios mencionan la *indemnización*<sup>113</sup>, que es una de las formas clásicas y más frecuentes de reparación. La indemnización se tiene que conceder “de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de (las) violaciones...”. Entre los perjuicios que los Principios consideran como susceptibles de ser indemnizados se incluyen los siguientes: “el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; o los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales”. Como podemos comprobar, una amplia gama de perjuicios económicos pueden resultar indemnizables en un programa de reparaciones.

La *rehabilitación* es la tercera forma de reparación a la que se hace referencia en los Principios<sup>114</sup>, incluyendo “la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”. La rehabilitación es especialmente adecuada cuando las violaciones de derechos humanos han dejado secuelas importantes tanto físicas como psicológicas (pensemos en casos de tortura o en casos de desapariciones de seres queridos durante largos períodos de tiempo).

La cuarta forma de reparación es la *satisfacción*<sup>115</sup>, a la que ya aludimos cuando abordamos la cuestión del reconocimiento de las víctimas en el contexto del derecho a la verdad. Nos encontramos ante uno de los elementos más importantes en todo proceso de reparación, ya que aborda las cuestiones simbólicas que tienen que ver con el imaginario colectivo y con la memoria. Como ya mencionamos en su momento, entre las medidas que pretenden la satisfacción se encuentran “la revelación pública y completa de la verdad...; la búsqueda de las personas desaparecidas...; una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima...; una disculpa pública...; conmemoraciones y homenajes a las víctimas...”, en fin, todo un catálogo de medidas que se pueden utilizar para elaborar una adecuada política de memoria como parte integrante del programa de reparaciones.

La última forma de reparación a la que aluden los Principios son las *garantías de no repetición*<sup>116</sup>, todo aquel conjunto de medidas que lo que pretenden es prevenir que las violaciones

---

jugaron un papel fundamental fue el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, nº 79. Ver un estudio monográfico sobre esta sentencia auténticamente pionera en GÓMEZ ISA, F. (Ed.): *El Caso Awas Tingni. Derechos Humanos entre lo local y lo global*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2013.

113 Principio 20.

114 Principio 21.

115 Principio 22. En el apartado a) de este principio se mencionan las “medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas”. En realidad, ésta no sería una medida de satisfacción, ya que los Estados, como señalamos en su momento, tienen la obligación *primaria* de cumplir con sus compromisos jurídicos tanto nacionales como internacionales. Evidentemente, uno de estos compromisos básicos es el evitar las violaciones de los derechos humanos. Solamente cuando se vulnera esta obligación primaria surge la obligación *secundaria* de reparar el daño causado.

116 Principio 23.

de derechos humanos que han tenido lugar vuelvan a ocurrir en el futuro. Entre las medidas que los Estados pueden poner en marcha con este carácter preventivo se encuentran las siguientes: “el ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad...; el fortalecimiento de la independencia del poder judicial...; la educación<sup>117</sup>, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad...; la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan”.

Como hemos podido comprobar, nos encontramos ante un catálogo muy completo y abierto al que los Estados pueden recurrir cuando se encuentren en la tesitura de tener que abordar un proceso integral de reparaciones. En este sentido, los Principios han venido a dar coherencia y sistematicidad a todo este conjunto de formas de reparación.

Finalmente, otro de los elementos que debe estar presente en todo proceso de reparaciones es la *participación de las propias víctimas*. Son ellas las que han experimentado el sufrimiento<sup>118</sup> y las que mejor conocen sus necesidades y sus prioridades en materia de reparación<sup>119</sup>. El participar en el diseño del programa de reparaciones otorga a las víctimas la sensación de que se les reconoce, de que se les tiene en cuenta, lo que contribuye a generar un sentimiento de apropiación (de *ownership*) del proceso<sup>120</sup>. Ello es algo esencial cuando lo que está en juego es la autoestima de las víctimas, víctimas que han sufrido mucho y cuya recuperación psicológica descansa en buena parte en ese sentimiento de reconocimiento público y de participación<sup>121</sup>. Ahora bien, la negociación en torno a un programa de reparaciones no se puede llevar a cabo con todas las víctimas, algo materialmente imposible cuando el alcance de la victimación es amplio. La participación de las víctimas necesita de un cierto grado de organización y estructuración, lo que normalmente vendrá de la mano de la creación de asociaciones de víctimas para representar sus intereses o de organizaciones de la sociedad civil ya existentes<sup>122</sup>. Son estas asociaciones los interlocutores legítimos, aunque no los únicos, ante los responsables políticos a la hora de diseñar el programa concreto de reparación<sup>123</sup> y de participar en su puesta en marcha. La propia Corte Interamericana de

117 La educación de las actuales y de las futuras generaciones sobre determinados acontecimientos del pasado es un elemento fundamental que contribuye a la conformación de la memoria. Un ejemplo de ello es la *Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research*, un grupo de representantes gubernamentales y de la sociedad civil que lo que pretende es avanzar en la educación, la conmemoración y la investigación sobre un hecho de tanta magnitud como fue el Holocausto, en <http://taskforce.ushmm.org>.

118 Como señala Reyes Mate en este sentido, “la palabra de la víctima es capital tanto para una teoría de la verdad como para una de la justicia”, en MATE, R.: *Memoria de Auschwitz...*, *op. cit.*, p. 25.

119 “The Right to Reparation for Victims of gross and systematic violations of human rights”, documento de conclusiones presentado en la Conferencia *The Right to Reparation...*, *op. cit.*, p. 40.

120 VANDEGINSTE, S.: “Reparation for gross and systematic human rights violations: the interaction between the national and international level, against the background of the Rwandan and South African experience”, en *Expert Seminar on Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations in the Context of Political Transitions*, Universiteit Antwerpen-Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2002, p. 33.

121 MINOW, M.: *Between Vengeance and Forgiveness...*, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

122 ROMBOUITS, H.: *Victim Organisations and the Politics of Reparation...*, *op. cit.*, pp. 59 y ss.

123 José Zalaquett ha señalado que, aunque las asociaciones de víctimas y los familiares de las víctimas tienen que ser oídos, en último término la responsabilidad de aprobar un programa de reparaciones le corresponde al conjunto de la sociedad mediante sus representantes elegidos democráticamente, en ZALAQUETT, J.: “Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments...”, *op. cit.*, p. 9. Una prevención contra un cierto cultivo excesivo de la cultura de las víctimas, que puede acabar degenerando en *victimismo*, ha sido planteada por Javier Marías, para quien “no por ser víctimas tienen siempre razón ni la tienen en todo; ni tan siquiera serlo las convierte en buenas personas”, en MARIAS, J.: “Sufrir no da razón”, *EL PAIS SEMANAL*, 2005. De todas formas, se ha instalado entre nosotros una tendencia que hace que “el cuestionamiento de las demandas de las víctimas se considere por muchos como inaceptable o, al menos, políticamente incorrecta”, una tendencia que debemos tener en cuenta a la hora de abordar un proceso de reparaciones, en FERUDI, F.: “New Britain-a nation of victims”, *Social Science and Modern Society*, Vol. 35, 1988, p. 84.

Derechos Humanos ha reconocido que tanto en el diseño como en la implementación de los programas de reparación puede ser muy positivo que participe la sociedad civil. Así, en el *Caso Tibi vs. Ecuador*, la Corte ordenó al Estado como medida de reparación el establecimiento de “un programa de formación y capacitación para el personal judicial, del ministerio público, policial y penitenciario..., sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el tratamiento de reclusos. El diseño e implementación del programa... se realizará *con la participación de la sociedad civil*”<sup>124</sup> (la cursiva es nuestra).

Hay que reconocer que en los últimos tiempos las víctimas y sus representantes han ido ganando terreno en la arena política y social, con algunos éxitos notables en el ejercicio de la presión y el empuje necesarios para la aprobación de adecuados programas de reparación<sup>125</sup>. Ahora bien, la situación está lejos de ser una situación ideal para las víctimas, sobre todo en contextos de subdesarrollo político y social<sup>126</sup>. Las víctimas y sus asociaciones se enfrentan fundamentalmente a dos realidades que limitan de una manera muy seria su capacidad de influir en el proceso de reparaciones: la competencia entre víctimas y su politización. En primer lugar, en la mayor parte de los procesos de reparación se constata que, llegado un determinado momento, surge rivalidad y competencia entre las diferentes asociaciones de víctimas, lo que limita mucho su capacidad de interlocución y de presentar propuestas más o menos comunes<sup>127</sup>. Cuando de lo que se discute es de beneficios económicos aparejados por un programa de reparación, los contextos de escasez en los que tienen lugar muchos de estos procesos pueden conducir a que los diferentes grupos de víctimas acaben luchando por un pedazo del “pastel del sufrimiento”<sup>128</sup>, por utilizar la dura pero gráfica expresión de J-M. Chaumont. En segundo lugar, la política se aprovecha de esta competencia, y las víctimas y sus asociaciones en ocasiones acaban siendo seducidas por los cantos de sirena de los políticos, que utilizan a las víctimas y a sus demandas como arma arrojada en la confrontación política<sup>129</sup>, lo que supone una auténtica traición a la causa de las víctimas y a su sufrimiento.

## A modo de conclusiones

Tras este viaje en el que hemos querido acompañar el proceso de emergencia y progresiva visibilización de las víctimas de las violaciones graves de los derechos humanos a lo largo de la

124 *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2005, Serie C, nº 114, para. 280.13. En idéntico sentido, en el *Caso de la Masacre Plan de Sánchez* la Corte ordenó a Guatemala que diseñase “en conjunto con las mujeres líderes de la comunidad y con profesionales en salud mental, planes de ayuda para la recuperación, rehabilitación y reinserción plena en la comunidad de las mujeres víctimas de violación sexual”. Por su parte, a la hora de crear un comité para evaluar la condición física y psíquica de las víctimas, la Corte consideró que en ese comité debía tener “una participación activa la organización no gubernamental Equipo de Estudios Comunitarios de Acción Social”, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, *op. cit.*, para. 90. i) y 108 respectivamente. Ver igualmente *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C, nº 120, para. 198.

125 Los casos de los judíos víctimas del genocidio nazi, de los *Japanese-Americans* internados durante la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos porque eran considerados un riesgo para la seguridad nacional o de algunos pueblos indígenas en Canadá son bastante ilustrativos de algunos “éxitos” conseguidos por víctimas de graves violaciones de los derechos humanos en materia de reparaciones.

126 El caso de Ruanda ejemplificaría, entre muchos otros, las dificultades que encuentran las víctimas para encontrar su espacio y para conseguir resultados tangibles en materia de reparaciones, en ROMBOUTS, H.: *Victim Organisations and the Politics of Reparation...*, *op. cit.*, p. 485.

127 SCHOTMANS, M.: “Victim’s expectations, needs and perspectives after gross and systematic human rights violations”..., *op. cit.*, p. 19.

128 CHAUMONT, J-M.: *La concurrence des victimes. Génocide, identité, reconnaissance*, La Découverte, Paris, 1997, p. 172.

129 TEITEL, R.: *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 135. Reyes Mate, en el primer aniversario del atentado terrorista de Madrid en marzo de 2004, también ha señalado que el proceso de visibilización de las víctimas ha hecho que se conviertan “en material político e informativo”, lo que inevitablemente conlleva ciertos riesgos. Lo importante “es lo que ellas puedan decir”, pero, para ello, “tienen que conquistar su propio espacio”, en MATE, R.: “El lugar de las víctimas”, *EL PAIS*, 11 de marzo de 2005.

segunda mitad del siglo XX, si alguna conclusión podemos sacar es que, debido a ese proceso, el tema de las reparaciones se ha convertido en uno de los asuntos centrales de las agendas tanto políticas como jurídicas en el panorama interno e internacional. Tanto el Derecho Penal Internacional como, sobre todo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han ido prestando una atención cada vez mayor a las víctimas y a sus necesidades tras procesos graves de violencia marcados por violaciones de los derechos más básicos, lo que se ha concretado en un énfasis creciente en la reparación que se les debe a dichas víctimas. Un vigoroso y rotundo testimonio de esta creciente importancia de las reparaciones viene de la mano de los recién aprobados Principios y Directrices sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones, uno de los últimos hitos jurídicos en el tortuoso y no siempre sencillo camino de la aparición de un derecho de las víctimas a la reparación. En estos Principios la reparación adopta una fisonomía que va mucho más allá de la tradicional dimensión económica, incluyendo aspectos relacionados con la verdad, la justicia y, en último término, con la memoria como ingrediente esencial de todo proceso integral de reparaciones. Ahora bien, el tipo de memoria por el que creo que hay que apostar es el de una memoria *ejemplar*, acudiendo a la expresión utilizada por Todorov<sup>130</sup>, una memoria que no se queda fijada en el sufrimiento pasado, sino que lo que pretende es proyectarse y sacar lecciones que puedan ser aplicadas al presente, con la mirada puesta también en un futuro que se quiere libre de los errores pasados. Sólo así la memoria se convertirá en una herramienta para hacer justicia a las víctimas de los horrores del pasado y en un antídoto para tratar de evitar que se repitan.

---

130 TODOROV, T.: *Los abusos de la memoria*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 31.

## DEL CONOCIMIENTO A LA MEMORIA PASANDO POR EL RECONOCIMIENTO

*Xabier Etxeberria Mauleon*

¿Qué debemos a las víctimas los ciudadanos, como individuos y socialmente organizados, y las instituciones públicas, en lo relativo a la verdad, el reconocimiento y la memoria? Esta es la pregunta que me toca afrontar en esta intervención. Para responder a ella es inevitable que comience exponiendo sintéticamente cómo hay que concebir esas tres categorías, pues lo que ellas nos exigen está decisivamente ligado al modo como las entendemos. Esto puede suponer que emita algunas opiniones sujetas a polémica. Por mi parte, son propuestas para el diálogo.

Estructuraré mi reflexión en tres apartados, que retoman el título que se me ha propuesto: en la base está el conocimiento de los hechos de violencia terrorista, esto es, la verdad; la cual impone un específico reconocimiento de las víctimas; que, a su vez, debe implicar un cultivo moral de la memoria.

### **Conocimiento** de los hechos

Desgraciada, trágica, injustamente, todo comienza para la víctima en cuanto víctima con el acontecimiento violento. La exigencia más básica, la que condiciona decisivamente todo lo demás, es la de hacer verdad sobre él. Pues la oscuridad sobre lo que pasó lo bloquea todo, y la falsedad lo tergiversa, añadiéndose en ambos casos sufrimiento al sufrimiento. Para determinar la verdad de lo sucedido en todo su alcance, conviene tener presente la distinción conceptual (aunque en la realidad no se dé separación temporal) entre verdad empírica y verdad moral:

1. En primer lugar, hay que hacer *verdad empírica* sobre el hecho bruto de violencia, sus circunstancias y sus consecuencias.

Dado que es la verdad observable, las vías para hacerla son de dos tipos. Por un lado, están las huellas que ha dejado la violencia: corporales –la más dramática es el cuerpo asesinado-y de otro tipo; se impone, además de acogerlas con hondo respeto en su humanidad, analizarlas e interpretarlas cuando se precise, porque en ellas está sellado lo que pasó. Por otro lado, están los testigos, comenzando por los sobrevivientes, a los que hay que convocar para que expresen verazmente lo que han visto y experimentado.

Nos topamos ya aquí con el primer deber social hacia las víctimas. El de que esta verdad se haga efectivamente: el que haya voluntad política de hacerla en las instituciones públicas en sus diversos niveles, plasmada en la puesta en funcionamiento de los medios policiales, judiciales y de otros tipos que se precisen; y el que haya colaboración ciudadana no solo en aportar datos cuando se pueda, sino en amparar y acompañar a los testigos-víctimas. Son precisamente estas víctimas las que mejor pueden detectar, desde su posible desamparo, si esa voluntad ciudadana e institucional existe, por lo que escucharlas es el primer paso de nuestro deber.

En la verdad empírica se impone la objetividad de la imparcialidad. Lo que reclama la firme intención de abarcar sin prejuicios todos los sujetos y todas las expresiones de la violencia indagada. En nuestro caso, en cuanto a actores violentos, tenemos la violencia de ETA, la de los grupos terroristas que se han dirigido contra ella, la de violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad en su lucha contra ETA. Y, en cuanto a expresiones de la violencia que deben ser indagadas, están, en primer lugar y paradigmáticamente, los asesinatos, pero también: los actos violentos que no culminan en muerte, así como los acosos o persecuciones y las extorsiones, tan relevantes en la violencia ejercida por ETA, tan expresivos para detectar el colaboracionismo activo que ha existido por parte de un sector de la sociedad. Los ciudadanos tenemos que exigir que se haga verdad sobre todo ello, y estar en disposición de ofrecer nuestra colaboración (por ejemplo, las universidades pueden indagar esa verdad empírica –incluyendo aquí la indiferencia ante lo que pasaba- que se alcanza sobre todo con estudios sociológicos, porque desborda la investigación policial-judicial).

Sobre la violencia que estamos considerando se ha hecho ya verdad empírica en aspectos relevantes, pero hay, igualmente, importantes lagunas que se impone cubrir. Teniendo presente, a este respecto, que la exigencia de verdad sobre la violencia pasada no caduca por el hecho de que los violentos hayan dejado de matar y extorsionar, pues el derecho de la víctima a ella, decisivo por ser sustentador del conjunto de sus derechos, sigue estando presente. A veces hay clarificaciones parciales de lo sucedido: por ejemplo, cuando se sabe que a alguien le ha asesinado una organización terrorista determinada, pero no se sabe quiénes en concreto. Son importantes porque asientan a la víctima como víctima y proclaman indirectamente la responsabilidad colectiva de la organización, algo importante para la verdad moral. Pero son insuficientes porque en estos casos la verdad plena es la que sintetiza la dimensión organizativa y la personal en la autoría de la violencia ejercida, como muy bien perciben las víctimas.

Los resultados de la verdad empírica los solemos cuantificar y expresar en números. Esto tiene una dimensión positiva porque esos números nos ofrecen una primera panorámica sobre lo que cada agente colectivo victimador ha perpetrado, ayudándonos a hacernos cargo de su violencia para afrontarla socialmente como se debe, con sus especificidades. Ahora bien, esta expresión aritmética de la verdad puede inducirnos a los ciudadanos a dos trampas, contra las que debemos prevenirnos. La primera tiene que ver con los olvidos a los que incita. Es relativamente sencillo, es especialmente dramático, contar los muertos, en torno a los que giran las cifras decisivas. ¿Pero cómo “hacer cuentas” del sufrimiento de los entornos de los asesinados, de las secuelas de los secuestrados y torturados, de las vidas coaccionadas con las violencias de persecución, de las extorsiones forzadas al silencio, vi-

vido con culpabilidad? ¿Cómo hacer cuentas de los daños en el funcionamiento del sistema democrático? El número de muertos tiene que ser la puerta privilegiada para abrirnos a todas estas violencias.

La segunda tentación tiene que ver con la comparación a la que incitan las cifras. Nos aporta un dato significativo, porque ofrece una primera aproximación a la mayor o menor intensidad violentadora de cada grupo terrorista. Pero, a continuación, a poco que nos descuidemos, desde las empatías sociales existentes, se tenderá a continuar la aritmética del contar ¡con la del restar! (las víctimas de aquellos a quienes nos sentimos cercanos pasan a restar respecto a las víctimas que ellos han causado, con lo que las desvictimizamos), cuando de lo que se trata en todo caso es de sumar a todas en su común condición sentida de víctimas. Aunque luego sea importante ver las especificidades presentes en cada victimación, para hacerle frente más adecuadamente y para acoger las diversas interpelaciones a la sociedad que emanan de ellas. Solo la aritmética consciente de sus límites y firmemente asentada en la verdad moral de la que hablaré enseguida, evita caer en estas tentaciones.

La verdad empírica, remitiéndonos a lo que “ha pasado” objetivamente, nos remite a lo inmodificable. Nos pone, con toda seriedad, delante de lo que ya no puede ser cambiado. En el caso del asesinato esta inmodificabilidad no solo es radical sino que también es irreversible, en cuanto que irreparable –no se puede volver a la vida-. Los ciudadanos debemos hacernos cargo pleno de ello. Y tenerlo siempre presente allá donde lo modificable, de lo que hablo enseguida, entre en funcionamiento porque es bueno que entre.

**2.** Es muy importante, pues, asentar la verdad empírica de los hechos violentos, pero es totalmente insuficiente, debido a que esta verdad, en cuanto tal, es neutra moralmente. Sobre sus datos, ya con ojo no empírico, hay que hacer emerger la verdad moral.

Sobre una verdad empírica como la que aquí estamos tratando siempre proyectamos valoraciones y justificaciones. Y es en esa proyección en la que nos jugamos la verdad moral. El victimario tiene preparada la proyección justificadora de lo que va a hacer (servir a la soberanía de Euskal Herria, vencer a los que atentan contra el Estado democrático) antes de hacerlo; además, en formas tales que le legitiman realizar la más cruda manipulación de seres humanos, la violación de su dignidad inalienable. Esto es lo que corrompe la verdad moral respecto a lo sucedido. Uno de nuestros deberes más relevantes como ciudadanos organizados en la sociedad civil e insertados en instituciones como la educativa, de los medios de comunicación, etc., es embarcarnos incansablemente en la tarea de deslegitimación de la violencia, de su halo heroico, que se mantiene incluso –quizá más sutilmente- cuando se reconoce el daño causado, pero no como daño esencialmente injusto, daño a la dignidad.

En contraposición a esta dinámica, la verdad moral se constituye cuando lo que proyectamos al hecho violento como clave valorativa es el criterio universal de la dignidad. Esta proyección es la que, anidado en ese hecho, descubre el mal, la que, en consecuencia, asigna responsabilidades morales en lo sucedido, emergiendo, diferenciadas, la culpabilidad y la inocencia. Proyección decisiva por dos razones: es únicamente ella la que constituye a la víctima y al victimario, la primera, inocente, como la que sufre un daño injusto, y el segundo, culpable, como el que se lo causa; y es ella la que instaura una asimetría moral entre ambos tan decisiva que debe ser mantenida en toda iniciativa que pudiera tomarse de acercamiento entre víctima y victimario (justicia restaurativa, reconciliación, etc.), en forma tal que la configure con su sello. Nuevas tareas, aquí, para los ciudadanos, a fin de que luchemos contra la confusión social de identificar víctimas con el mero sufrimiento y de igualar dinámicas de aproximación entre víctimas y perpetradores que tienen que ser asimétricas.

Queda así claro que la verdad que precisa la víctima es la verdad moral que integra la verdad empírica. El veredicto judicial, con todo lo que implica, estableciendo la verdad judicial,

es un lugar especialmente relevante para definirla. Nos recuerda que la verdad moral pide asunción de responsabilidades penales por parte del culpable, que la impunidad es una indecencia moral; y sienta una primera barrera contra ella. Por eso, la sociedad políticamente organizada le debe a las víctimas este dictamen de la justicia. De todos modos, la verdad moral es más amplia, porque afecta a ámbitos y expresiones (como los sentimientos) a los que la primera no llega, y precisa lugares educativos —en su sentido más omnicompreensivo— para emerger. Cuando una verdad moral así expresada se expande por la sociedad, la empatía moral solidaria hacia las víctimas aparece con fuerza; los ciudadanos aprendemos a dolernos “como es debido y por lo que es debido”, sintetizando principios éticos y sentimientos.

No es extraño situar a la verdad que tratan de configurar los historiadores dentro de la verdad empírica, cimentada críticamente con el rigor propio de la disciplina. Esto tiene que darse, ciertamente. Pero me alinee con los que consideran que el historiador debe abrirse a la plena verdad de lo que pasó, y que ello incluye la verdad moral, pues el mal es también algo que pasó. Con imparcialidad, pero no con neutralidad valorativa. Entre los deberes que nos toca cumplir, este, dirigido a los historiadores que escriban nuestra historia reciente, no es menor. Porque la verdad histórica es un fuente muy importante para alimentar intergeneracionalmente la memoria en marcos identitarios, como resaltaré luego.

## Reconocimiento

De la verdad moral que define a la víctima emerge espontáneamente el reconocimiento, como exigencia también moral y con contenido moral. De modo más inmediato, es reconocimiento de las conductas en juego, con condena para la conducta violenta. De modo decisivo, es reconocimiento de los sujetos implicados en ella: del perpetrador y de la víctima en su condición de tales. A los ciudadanos se nos impone hacer ajustadamente esta primera distinción, pero también ir más allá: implicarnos en el reconocer para detectar nuestra posible participación (en forma de “comprensiones” de la violencia, de indiferencias, etc.) en la acción victimadora. Desarrollo únicamente lo que reclama reconocer a la víctima.

1. Este deber de reconocimiento nos pide, en primer lugar, enfrentarnos a los malos reconocimientos que sufren las víctimas por parte de los victimarios y sus entornos, partiendo de la base de que la victimación puede ser descrita como un mal reconocimiento radical, obscenamente justificado, por parte del perpetrador, de la dignidad de la víctima, en la cruda instrumentalización que hace de ella. Pongo el ejemplo de dos malos reconocimientos que tenemos que desenmascarar en el debate social, desde el supuesto, que hay que tener muy presente, de que suponen revictimaciones:

En primer lugar, el mal reconocimiento implicado en la teoría de los bandos enfrentados, que sitúa a cada víctima a uno de ellos. De este modo, las neutraliza entre ellas, a la vez que margina su condición central, prepartidaria y común de víctimas, al someterlas a la identificación prioritaria de víctima “nuestra” o “de los otros”.

En segundo lugar, está el mal reconocimiento presente en las iniciativas de elaboración de un “mapa general del sufrimiento”, supuestamente imparcial y englobante que, al no hacer el discernimiento clave entre víctimas morales y solo sufrientes, desposee a las primeras de su condición de víctimas, igualándolas además a los efectos del cómputo con los victimarios que sufren de modo no injusto.

2. Una cuestión delicada en este tema del reconocimiento es la de si ciudadanos e instituciones debemos reconocer diferencialmente a las víctimas del ámbito de violencia que estamos contemplando, con todo lo que ello puede significar, y en función de qué. Creo que

al abordar esta cuestión se nos impone partir de un reconocimiento previo general: todas las víctimas implicadas en esa violencia, en cuanto víctimas morales son iguales. Las víctimas que han participado en la experiencia de Glen Cree, hermanándose en el sufrimiento injusto padecido sin entrar en comparaciones, a la vez que mantienen firmes diferencias en planteamientos vitales y políticos, lo testimonian con gran fuerza. Solo asentado esto entre los ciudadanos, que nos previene de jerarquías indebidas, pasa a tener sentido moral que entremos en distinciones entre víctimas. En concreto, en esta dos:

Puede considerarse, en primer lugar, que hay víctimas que han sufrido más y víctimas que han sufrido menos, por la diferente fuerza destructora de la violencia que les impactó. Pero hacer de esta constatación, que estará presente a la hora de concretar la reparación debida, una comparación jerarquizante o competitiva no tiene sentido moral. Lo que el dato nos pide es más bien, sustentados en la igualdad de las víctimas morales en cuanto tales, estimular una solidaridad que acoge a todas ellas en las realidades concretas diferenciadas de los sufrimientos de cada una, los que se pueden constatar y los que no se pueden constatar.

La segunda variable de un posible segundo momento de reconocimiento, el diferenciado, tiene que ver con los diferentes agentes victimadores (terrorismo de ETA, terrorismo anti ETA, violencia de agentes de las fuerzas de seguridad). Partiendo del supuesto de que estamos tratando violencias de intencionalidad política presentes en los tres agentes, nos encontramos con que sus víctimas tienen un alcance público (al victimarlas, en el daño personal e intransferible que han sufrido, se han dañado principios e instituciones públicas de convivencia), que les da un significado político (en cuanto víctimas son una denuncia hecha carne de la violencia a la convivencia pública que no debió justificarse, no debió ser y no debería repetirse). El que tengan alcance público y significado político las vuelve a igualar. ¿Pero debemos ofrecer un reconocimiento diferenciado haciéndonos eco de la diferencia que habría en ese significado? Por mi parte diría: sí es importante y relevante que los ciudadanos nos hagamos cargo de las diferencias en el significado para hacernos cargo de las interpelaciones que recibimos de ellas, pero sin que eso suponga jerarquización valorativa en el reconocimiento a las personas víctimas. Lo aclaro un poco más.

Pensemos, para comenzar, en la víctima de ETA y en lo que estamos denominando su condición vicaria. El terrorista, cuando la víctima, no busca dañarle a ella, busca dañar en ella los valores existentes del pluralismo y el procedimentalismo democrático para la toma de decisiones, claves en un Estado de Derecho. Lo que hace que en ella concurren daños totalmente personales injustos (algo decisivo que nunca debe ser relativizado, ni siquiera por su condición vicaria) y daños públicos: la sociedad ha sido atacada en ella, por lo que se hace símbolo y lugar de la agresión sufrida por la comunidad política. En cuanto a las otras víctimas, la nitidez en la intencionalidad pública de su violencia puede haber sido menor, pero siempre está presente en su victimación el que la exigencia ineludible de que la coacción del Estado se ajuste a los derechos humanos, es interpretada por el violento como puro medio, que se respeta o transgrede en función de si es o no útil para los objetivos del orden público. La víctima que sufre esta violencia se muestra símbolo encarnado del irrespeto de la dignidad por parte de los poderes públicos, directamente o indirectamente –con el amparo a grupos terroristas-; se muestra símbolo de la contradicción de quienes pretenden garantizar la democracia a través de vías antidemocráticas violentas.

Una vez establecida la diferencia de significados, a los ciudadanos e instituciones nos toca hacernos cargo de las interpelaciones que nos vienen de ellos. A este respecto, considero claro que a la sociedad vasca en su conjunto nos interpelan de modo especial las víctimas de ETA, el significado de la victimación en ellas: nos recuerdan, de forma que debería ser imborrable, las derivas violentas a las que ha conducido el fanatismo de la identidad, las complicidades con esa violencia, extendidas en nuestra sociedad en forma de “comprensión” de ella o de indiferencia, con el correspondiente daño a las víctimas, la necesidad de que construyamos

una sociedad en la que nuestras conflictividades identitarias las abordemos en el respeto al pluralismo y al procedimentalismo democrático, teniendo siempre presente la memoria de las víctimas. Toda agregación de víctimas de los tres agentes victimadores que se utilice para diluir este significado específico de las víctimas de ETA, interpelador de la sociedad vasca, deberá ser socialmente desenmascarado. En cuanto al significado presente en las víctimas de las otras violencias, interpela de forma especial a quienes rigen las instituciones públicas y a partidos políticos y ciudadanos que han sido conniventes, por comprensión o indiferencia, con el irrespeto de la dignidad de las personas en la persecución, en sí no solo legítima sino obligada, del terrorismo de ETA. De nuevo, estas diferentes interpelaciones no deben verse como un “reparto” de responsabilizaciones que las debilita en el “y tú también”, sino como un hacernos cargo todos de ellas, desde nuestros sitios específicos, como sociedad unida en el nivel prepartidario, dispuesta a escuchar las demandas morales que emanan de las víctimas.

Los ciudadanos podemos comprender, a partir de estas consideraciones, que las modulaciones en el reconocimiento de las víctimas que contemplan estas diferencias en el significado social y el simbolismo, no las jerarquizan, porque, estando presentes en la victimación que han sufrido, no son algo personal de ellas ni atribuible como mérito a ellas. Por supuesto, va de sí que la víctima es libre de decidir, en función de su situación personal y de sus convicciones y horizontes, si emprende o no una actividad política específica sustentada en el significado público que su victimación ha adquirido. Pero los ciudadanos tenemos todos el deber de dejarnos impactar efectiva y eficazmente por él.

**3.** Otra cuestión que conviene resaltar en el tema del reconocimiento es la siguiente: no se trata meramente de que los ciudadanos tengamos un reconocimiento activo de las víctimas que fundamentalmente permanecerían pasivas, aunque interpeladoras en su pasividad. Reconocerlas es reconocer nuestra receptividad inicial ante ellas, a la que responde nuestra actividad pero, además, sin olvidarlo, reconocerles como agentes activos, en cuanto víctimas, organizadas o no, en la medida en que lo deseen, en la “lucha por su reconocimiento” y por la transformación de la sociedad. Una autoridad especial emana de ellas cuando se sitúan en el nivel prepartidario, el propio de su condición de víctimas, pero es también totalmente legítima su implicación en niveles partidarios, aunque sujetos entonces a los debates públicos propios de ellos. Su lucha por el reconocimiento será, evidentemente, lucha por la profundización en la verdad de lo que pasó, en las responsabilizaciones que implicó, en la memoria que debe ser conservada y en la justicia que debe realizarse.

**4.** El buen reconocimiento de las víctimas se logra plenamente cuando se lo ofrecen incluso sus victimarios. Dado que estos instauraron la relación forzada con ellas a la manera del mal reconocimiento radical de su dignidad, su buen reconocimiento no puede ser otro que el implicado en el arrepentimiento sincero por el gravísimo daño injusto causado, expresamente manifestado a la víctima, con dolor moral por lo hecho, y con disposición a la reparación. Es una vía difícil por lo que significa para el que violentó de profunda crisis de identidad y de corte con su pasado, pero con él, a la vez que se hace cargo de ese deber básico con su víctima, se construye moralmente.

Toca a la víctima decidir, sin la carga del deber, cómo asume este reconocimiento, cómo responde a él. Pero lo que sí nos toca a los ciudadanos y las instituciones públicas es impulsar todo lo que esté en nuestras manos, facilitando también sus condiciones de posibilidad, esos procesos de reconocimiento de las víctimas por parte de los victimarios y amparar las posibles acogidas de ellos que, luego, quieran tener las víctimas. Los “encuentros restaurativos” que se han dado entre víctimas y presos de ETA de la conocida como “vía Nanclares” son un buen ejemplo de esto.

## Memoria

Si es manifiesto que hay derecho a la verdad sobre las violencias sufridas, si a partir de ellas también es claro que hay que ejercer la justicia, a la que también se tiene derecho (tema que aquí no me corresponde abordar), ¿puede hablarse de que “conservar la memoria” de lo acontecido, no solo hasta que se ejecuta la justicia sino más allá de ella, es también un deber para los ciudadanos?

1. En su acepción más propia, la memoria es el recuerdo subjetivo de acontecimientos pasados por parte de quienes estuvieron implicados en ellos. Por eso, en lo recordado, hay que distinguir:

El acontecimiento objetivo, motivador de la memoria: el acto terrorista. El memorar de los implicados en él no debe falsear la verdad empírica.

La vivencia psíquica en que consiste el memorar. En cuanto vivencia subjetiva, implica una interpretación compleja, tanto en la selección y entramado de los hechos como en la proyección a lo que pasó: del lugar que se ocupó, de la experiencia emocional, de la visión ética y de sentido, de las expectativas que se tienen en el presente desde el que se recuerda, etc. Esto hace que en la vivencia memorial haya una fuerte pluralidad entre quienes vivieron el mismo hecho, que, en concreto, haya un memorar radicalmente diferente entre víctimas y victimarios. Es aquí la clave moral la que debe hacer el discernimiento decisivo, exigiendo que el memorar responda no solo a la verdad empírica, sino también a la verdad moral, la que establece la asimetría radical entre culpabilidad e inocencia y la traslada al modo de recordar.

2. De la distinción precedente se desprende que si bien el acontecimiento que se memorar, lo que objetivamente pasó, no puede ser cambiado, la vivencia memorial de él sí puede transformarse, tanto en las víctimas como en los victimarios, apareciendo en torno a esta posibilidad los primeros compromisos cívicos que aquí estamos destacando.

El victimario con intencionalidad política, por el modo como traba espontáneamente los acontecimientos y como proyecta a ellos sus concepciones políticas y morales, tiene un recordar impregnado de lo heroico, implicando justificación de lo que hizo, de la cruda instrumentalización de sus víctimas. Ante esta dinámica perversa, nos toca a los ciudadanos, las organizaciones sociales y las instituciones públicas, como en coherencia con lo que señalé para la verdad, emprender una incansable labor social de deslegitimación de su relato memorial. Nos toca, también, incentivar en lo que podamos que en el violento se dé el cataclismo moral que supone memorar el acontecimiento que provocó haciéndose honestamente cargo de la dignidad inviolable de quien victimó, y acompañarle cuando se da, tratando de que se exprese con coherencia. Serán pocos los que recorran esta vía, pero su acción será muy significativa.

En cuanto a la víctima, el impacto traumático fortísimo de la violencia en ella tiende a empujarle a “revivir” el pasado (vivirlo cada día como si aconteciera hoy) más que a “recordarlo”. Lo que supone que persiste en su interior la violencia del perpetrador en forma latente pero real. El proceso adecuado de duelo resitúa ese revivir como recordar, como memoria del pasado, resituando psíquicamente, afectivamente (por ejemplo, respecto a sentimientos como el odio), el dolor y reconfigurando la fidelidad, que como tal permanece, al familiar victimado. Cada víctima tendrá su proceso de duelo singular, en función de múltiples variables. Pero a la sociedad nos toca ofrecerle la atención psíquica necesaria y la acogida social pertinente. Desgraciadamente, esta última, durante muchos años, ha faltado estrepitosamente, cuando (recuérdese a las víctimas de ETA de las primeras largas décadas) no solo no se las ha

reconocido como tales sino que se las ha revictimado, bien desde la tesis de que “se lo merecían”, bien desde el manto de sospecha del “algo habrán hecho” (dinámicas de estigmatización expresa), bien, también, desde la indiferencia.

Con este proceso de duelo que permite a las víctimas no tanto “sufrir” su memoria cuanto “integrarla”, las víctimas potencian su capacidad de iniciativa a partir de ella. Pueden así proyectarla de formas diversas hacia sus victimarios. Un sector de víctimas puede arraigar en ella el impulso para pedir con toda legitimidad, desde el peso de su experiencia, únicamente estricta justicia penal con castigo proporcional al delito, aunque siempre dentro de los límites en la proporcionalidad que imponen los derechos humanos y sin ignorar la apertura a la rehabilitación que reclaman. Otro sector puede ir trabajando su memorar reconfigurándolo de modo tal que lo sitúe en la disposición a acoger la transformación moral del victimario, si se diera, y sentir a la vez que eso es sanador para ellas, con lo que el memorar ya no es separación radical sino condicionada. Aparece así un pluralismo de vivencia memorial entre las víctimas que tiene incidencia en los comportamientos del presente. Lo que creo se impone ante él es a acogerlo socialmente, no juzgando a las personas en función de sus opciones legítimas asumidas libre y responsablemente, sino, únicamente, debatiendo, cuando se vea pertinente, los contenidos de tales opciones.

**3.** Las consideraciones hechas hasta ahora tienen que ver con la dimensión subjetiva originaria de la memoria. Ahora bien, puede hablarse también de una memoria social, que es decisiva para las víctimas. ¿Cómo adviene esta?

El memorar subjetivo de las víctimas se expresa en narraciones que se comparten entre quienes han sufrido las violencias, se difunden socialmente, se acogen -incorporándose a la memoria de quienes empatizan con quienes vivieron las experiencias-, se heredan intergeneracionalmente. Se crean así comunidades sociales de memoria, en las que el memorar compartido es constitutivo de su identidad. A los ciudadanos y las organizaciones sociales nos corresponde aquí, para empezar, impulsar y cuidar la base testimonial de la memoria de las víctimas para la memoria social, evitando que se pierda.

En esta dinámica hacia lo colectivo, el problema está en que la memoria de las víctimas puede entrar en confrontación polémica con la memoria de los victimarios y sus simpatizantes, desde la que se cuenta lo que pasó de forma muy diferente (estaba justificado, era inevitable, todos sufrimos, etc.), pujando así por identidades sociales también diferentes. Aparece, de este modo, la lucha de memorias. Los ciudadanos honestos y sus organizaciones, así como las instituciones públicas, tienen que situarse decisivamente del lado de la construcción de una memoria social que dé ajustada cuenta (verdad empírica y moral) de lo que pasó, para que, haciéndose cargo de los deberes de justicia que implica, se integre en la construcción de la ciudadanía cívica y la identidad colectiva. Estos criterios básicos tienen que marcar los límites del pluralismo social de memorias, inevitable y, por él mismo, no negativo. Todo esto debe traducirse en tareas cívicas en campos como el de la socialización familiar, la educación, el debate público plasmado en los medios de comunicación, la elaboración de leyes, el planteamiento de iniciativas como los Centros de memoria, las conmemoraciones o los monumentos, la elaboración histórica por parte de los historiadores, etc.

**4.** Podemos, de todos modos, retomando el interrogante inicial, preguntarnos por qué, además del deber de hacer verdad y hacer la justicia correspondiente, tenemos deber expreso de hacer memoria social.

A favor de él se dan estas razones: tal memoria es el único reconocimiento-reparación que cabe ofrecer a los asesinados; es, además, condición necesaria para construir las identidades colectivas éticamente ajustadas (el modo como nos comprenderemos los vascos tras la

violencia que se instaló entre nosotros); es, por último, referencia obligada para fortalecer la democracia gravemente herida con la violencia de intencionalidad política.

Tiene que quedar claro que el deber cívico de memoria, en cuanto tal y en su sentido más propio, está en la sociedad (ciudadanía e instituciones públicas). Que se corresponde a lo que en las víctimas, también cívicamente, es un derecho. Ya en sus dinámicas personales les toca a estas discernir en qué medida sienten como deber –sin obligación cívica exigible– colaborar en la construcción de esa memoria social.

No hay que olvidar que la construcción de la memoria social debe comenzar en los ciudadanos con la receptividad, con la escucha desprejuiciada y sin defensas, de las huellas y voces memoriales de las víctimas.

Por último, el deber de memoria social se quebranta especialmente con estas dinámicas: el olvido de lo sucedido, la parcialización en la verdad empírica y moral o subrayado tramposo de lo que sirve a los intereses particulares de un grupo dado, y la tergiversación o falseamiento de los acontecimientos que corrompe todo lo que se construye sustentado en ella. La sociedad vasca tiene que estar atenta a que nada de esto pase por lo que concierne a la violencia terrorista que ha anidado entre nosotros.

5. El expandir, dar-recibir y heredar de la memoria social se posibilita decisivamente con las objetivaciones memoriales, en las que lo memorado se separa de la vivencia de los sujetos para encarnarse en un “material” autónomo frente a él.

En modos cercanos a la experiencia subjetiva, tenemos el documental, el judicial... Y en modos más alejados: el conmemorativo (monumental y ritual), el histórico... E iniciativas que los integren todos, como los Centros de la Memoria.

La objetivación de la memoria potencia la comunicabilidad y el debate, abriendo a un abanico más complejo de interpretaciones y reflexión crítica, y es garantía de perdurabilidad. Pero en ella se pierde la riqueza del cara a cara, por lo que la presencia directa, física, de las víctimas que testimonian lo que les pasó debe ser estimulada mientras se pueda y donde sea especialmente pertinente (como en la educación, en los medios de comunicación, etc.).

Hay que prevenirse del riesgo de que la memoria objetivada se haga memoria rutinizada –no sentida– e ideológica –no crítica–.

La última tarea para las instituciones públicas, así como para la ciudadanía y sus organizaciones, es la de fomentar las objetivaciones memoriales pertinentes, a fin de plasmar la memoria social en forma rica, plural, abierta a variaciones creativas constantes que la mantengan viva intergeneracionalmente. Pero sin olvidar nunca que tiene que ser memoria desde la perspectiva de las víctimas, asentada en la verdad y la justicia que se les debe.



## LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LOS VICTIMARIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS VÍCTIMAS

*Xabier Etxebarria Zarrabeitia*

### **Ética, Política y Derecho** en la reinserción social de los condenados por terrorismo: fricciones y conexiones

No cabe duda, como se está manifestando con virulencia en estos tiempos, que las relaciones entre ética, política y derecho a veces no se perciben en sintonía.

No obstante, a veces esta percepción deriva de la dificultad de comprensión del deslinde de funciones y posibilidades de cada área. No me ocuparé de lo que excede a mis posibilidades, centrándome por tanto en el Derecho (tratando de no aburrir con cuestiones técnicas y comentarios legales pormenorizados, solo dirigibles a especialistas, asumiendo que con ello se pueda perder algo de precisión, rigor, matiz o profundidad).

Hay que recordar que el Derecho, a diferencia de las otras áreas, es la expresión consensual-conflictual de un modo de ejercer el monopolio de la violencia, de la fuerza, por parte del estado. Detrás del Derecho está la fuerza coactiva del estado, la posibilidad de por la fuerza privar a una persona de algunos de sus derechos humanos o derechos fundamentales o de otro signo. Por esto, es importante no confundir los planos jurídico, ético y político, porque lo exigible jurídicamente lo es con la fuerza coactiva del estado, con la afección a los derechos fundamentales de las personas que ello supone. Esta extraordinaria facultad es una potestad, es decir, es un derecho-función del estado. Para que esta fuerza, esta violencia estatal sea legítima, debe ejercerse por un poder legítimo, debe ejercerse también de modo legítimo —esto es, sometiénose el estado (poder legislativo, ejecutivo y judicial) a unos límites, a

unos principios, entre los cuales está, en primer lugar, desde las conquistas liberales de las revoluciones del siglo XVIII y XIX, el sometimiento de los poderes a la ley y, por ella, a la voluntad popular (si la democracia es el “menos malo” de los sistemas conocidos, la ley es también el “menos malo” de los sistemas conocidos para representar la voluntad popular) — y para la consecución de fines legítimos —la protección racional de los bienes jurídicos esenciales para una convivencia conforme a los valores constitucionales—.

Los derechos humanos, los derechos fundamentales, nos pertenecen a todos, son territorios conquistados frente a la codicia del poder, conquistas en las que hay que perseverar para no perder esos territorios. Estos derechos no se merecen, no se ganan, son independientes de las cualidades personales o merecimientos, los poseemos todos de modo indivisible, sin diferencias entre unas personas u otras, porque si el poder no respeta los derechos de una, todas perdemos estas conquistas históricas.

Por esto considero un error mantener la dinámica —el enfoque, el modelo, el esquema— del conflicto, en el que si tú pierdes, yo gano; si tú ganas, yo pierdo.

Los derechos de los condenados no se oponen a los derechos de las víctimas (otra cosa es los intereses o las expectativas). En la medida en que entendemos los derechos como expectativas y necesidades juridificadas, esto es, reconocidas por la ley —expresión del consenso y del conflicto social—, ambos derivan del ordenamiento jurídico. Que, por ejemplo, la persona presa tenga derecho a la libertad de expresión, al acceso a permisos o a salir de prisión al cumplir su condena, no resta ni cuestiona los derechos de las víctimas de sus delitos.

## **Verdad, justicia y reparación** en la administración de justicia —limitaciones— y en la reinserción social de los victimarios

¿En qué medida el sistema penal, la administración de justicia penal, constituye un cauce idóneo para las expectativas de verdad, justicia y reparación<sup>1</sup>?

### **Verdad**<sup>2</sup>

La justicia formal, esto es, la administración de justicia, a través de un sistema procesal sometido a la ley, establece una verdad sobre hechos ocurridos, personas responsables, sanción que merecen y algunos aspectos de la reparación a los perjudicados.

A mi juicio, esta función comunicativa de la justicia formal, de la sentencia que declara una verdad —más o menos formal, más o menos ajustada a la realidad, depende de los defectos del proceso y de las limitaciones de la propia administración de justicia—, ostenta una vital importancia en un estado de derecho. La sentencia establece unos hechos, unas personas responsables y, mediante la imposición del reproche penal por medio de la pena, califica la injusticia de la victimización y reconoce a las víctimas su condición de tales, comenzando de este modo su reparación. Así, las leyes penales y la imposición y ejecución de las penas cumplen funciones de protección racional de los bienes jurídicos esenciales para la convivencia mediante la prevención general de delitos: prevención general positiva —confirma-

1 Conceptos difíciles de deslindar entre sí, dado que sus expresiones penetran con claridad en el terreno de los otros.

2 Galo Bilbao (*Bake Hitzak* n° 77) “El derecho a la verdad remite, por una parte, al **conocimiento** adecuado y certero **de lo realmente ocurrido** (violaciones de derechos humanos producidas, agentes activos y pasivos de las mismas, responsables, circunstancias, etc.) y, por otro, al correspondiente **reconocimiento público y oficial a las víctimas** en su condición de tales. De este modo, el derecho a la verdad enlaza con un deber de memoria por parte del Estado y de la sociedad y un correlativo derecho de las víctimas a ella. Aunque todavía es un concepto emergente, la comisión de Derechos Humanos de la ONU aprobó hace pocos años una resolución acerca del derecho a la verdad.”

ción de la vigencia de la norma y de los valores y bienes jurídicos en los que se sustenta— y prevención general negativa —intimidación a los potenciales infractores—.

Pero la administración de justicia tiene claras limitaciones en el establecimiento de la verdad que puedan requerir las víctimas, por sus propias funciones y métodos. Se trata de un proceso ritual, formal, en ocasiones con carencia de medios, garantista para el acusado —obviamente, dado que es quien puede sufrir la legítima violencia de la pena— y es un proceso dirigido a esclarecer unos hechos con la finalidad de imponer una pena a quien se demuestre culpable —de modo que fuera del ámbito del proceso quedan muchas cuestiones; estoy pensando ahora sobre todo en los aspectos personales y emocionales, los porqués, etc.—. El proceso, aunque para ello deba conocer y declarar una verdad sobre parte de los hechos, no está dirigido a este fin, sino al castigo del culpable.

Por ejemplo, el proceso no sirve como instrumento para la creación de verdad cuando los hechos estén prescritos (como máximo 20 años sin actuaciones judiciales que interrumpen el plazo y por tanto impliquen un nuevo comienzo del mismo<sup>3</sup>) o cuando el posible autor o autores de los hechos han fallecido o están en paradero desconocido. En estos casos habrá que buscar la verdad mediante otros mecanismos. También para los aspectos más personales de la victimación que no tienen cabida en el proceso. Ahí los mecanismos de justicia restaurativa pueden aportar un marco más idóneo.

Existen instancias institucionalizadas de reconocimiento a las víctimas (por tanto de verdad, justicia y reparación) como los decretos de indemnización, que no dependen de la declaración de un culpable, no se producen en el ámbito judicial sino en el administrativo, que a mí juicio constituyen uno de esos instrumentos idóneos fuera del proceso judicial (cuando este no es posible, no como opción) para declarar cierta verdad en relación con una victimación, hacer cierta justicia mediante el reconocimiento público y formal y para reparar parcialmente, al menos en cuanto al reconocimiento de la condición de víctima de una vulneración grave, obviamente injusta, de un derecho humano y a la percepción de una “compensación” económica a cargo del conjunto de la sociedad por una parte del daño sufrido.

¿Cabría crear otros foros o mecanismos de verdad que lleguen a donde no puede llegar la administración de justicia con sus limitaciones? Considero que con toda prudencia sería conveniente crear cauces oficiales para dar satisfacción a los derechos a la verdad y al reconocimiento de las víctimas del terrorismo y otras vulneraciones graves de derechos humanos.

## **Justicia** <sup>4</sup>

La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo “se fundamenta en los valores de memoria, dignidad, justicia y verdad. Memoria, que salvaguarde y mantenga vivo su reconocimiento social y político. Dignidad, simbolizando en las víctimas la defensa del Estado democrático de Derecho frente a la amenaza terrorista. Justicia, para *resarcir a las víctimas, evitar situaciones de desamparo y condenar a los terroristas*. Verdad, al poner de manifiesto la violación de los derechos humanos que suponen las acciones terroristas.”

*El Documento de bases Principios rectores para un modelo de fin de ETA sin impunidad. Reunión de asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo. Madrid: 23 de noviem-*

---

3 La imprescriptibilidad de los delitos de terrorismo con muerte de una persona se introdujo en el art. 131.4º CP por la Ley Orgánica 5/2010, por lo que, obviamente, conforme al art. 25 de la Constitución, no se puede extender a los delitos cometidos antes de 2011.

4 Galo Bilbao (*Bake Hitzak* nº 77): “el derecho a la justicia, ampliamente reconocido en el terreno jurídico internacional, también tiene una doble perspectiva. Por un lado significa que los Estados tienen el deber de disponer de un entramado judicial que posibilite la denuncia, investigación, enjuiciamiento y penalización de las actuaciones vulneradoras de derechos humanos y, por otro, que hay que evitar en lo posible la impunidad de dichas violaciones graves”.

*bre de 2010*<sup>5</sup> declara que “Las víctimas de ETA no tenemos competencia para diseñar ni ejecutar las políticas de los gobiernos, pero tenemos una especial cualificación para ejercer nuestro *derecho específico a la justicia* y la dignidad debidas, así como para tener voz respecto a todo ello. Si se permite algún tipo de *impunidad*, muchas de las víctimas no podrán completar su *duelo*. Resulta necesario un modelo de *fin del terrorismo con ley y justicia*”.

Afortunadamente podemos afirmar con claridad que en España hoy se dan tres condiciones esenciales para que el proceso de fin de ETA se realice con justicia: en primer lugar, que España es un estado de derecho homologable a cualquiera otro del mundo, a pesar de los errores, abusos y excesos en la lucha antiterrorista y en otros ámbitos; en segundo, que hoy día la fuerza de las víctimas de ETA, el reconocimiento de las mismas y las convicciones sociales y políticas en la materia no permitirían un proceso social y jurídico con impunidad, con injusticia, al modo en que se hizo la transición desde la dictadura, el fin de ETA político-militar o el cierre de los GAL en los 70 y 80; y en tercer lugar porque el proyecto político de ETA, la estrategia político-militar mediante el uso de la lucha armada de cariz terrorista, ha fracasado: ETA está desapareciendo sin haber conseguido mediante su estrategia armada ni uno solo de sus objetivos políticos (otra cosa es el éxito presente y futuro de proyectos independentistas, nacionalistas, ambientales, sociales, etc.).

Según Galo Bilbao (*Bake Hitzak 77*), en nuestro contexto, “la petición de justicia es un clamor entre las víctimas. Su insistencia en la misma y, a veces, el modo en que se expresa, lleva incluso a criticarlas (no siempre acertadamente) por demandar no propiamente justicia, sino venganza<sup>6</sup>. En realidad comporta al menos una doble dimensión: por una parte, el desarrollo de procesos judiciales completos y adecuados (denuncia, investigación, detención de victimarios, enjuiciamiento y condena de los mismos); por otra, procesos de reparación a las víctimas en un múltiple desarrollo que va desde el reconocimiento de su condición a las asistencias diversas a sus necesidades (sanitarias, sociales, psicológicas, etc.), pasando por las indemnizaciones económicas que les correspondan por los daños sufridos<sup>7</sup>. En nuestro contexto, se está avanzando significativamente respecto de la justicia: la eficacia policial y la labor judicial permiten que muchos victimarios sean sometidos a juicio y cumplan sus condenas; las víctimas reciben reparación, reconocimiento y asistencia en sus necesidades... Sin embargo, queda todavía camino por recorrer, sobre todo si se tiene en cuenta que la justicia hacia las víctimas es la piedra de toque de la calidad de la salud democrática de una sociedad”.

Aquí de nuevo hay que resaltar el valor de la ley como expresión del consenso y el conflicto social, la representación de la voluntad popular que somete a los poderes ejecutivo y judicial (de otro modo al legislativo, que puede cambiar la ley, siempre con respeto a la Constitución y a los Convenios internacionales de los que España sea parte). Que “los victimarios sean sometidos a juicio y cumplan sus condenas” necesariamente significa conforme a la ley, por

5 Como se puede observar en la lista de firmantes (Fundación Fernando Buesa, Fundación Miguel Ángel Blanco, Fundación Gregorio Ordoñez, Fundación Alberto Jiménez Becerril, Fundación Tomás Caballero, Fundación Víctimas del Terrorismo, Fundación de Victimología, Federación de Asociaciones de Víctimas del Terrorismo de España, Covite, Asociación Víctimas del Terrorismo, Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo, Asociación Murciana de Víctimas del Terrorismo, Asociación Valenciana de Víctimas del Terrorismo, Avogación Gallega de Víctimas del Terrorismo, Asociación Canaria de Víctimas del Terrorismo, Asociación Extremeña de Víctimas del Terrorismo, Asociación Catalana de Víctimas de Organizaciones Terroristas, Asociación de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Víctimas del Terrorismo, Asociación de Ayuda a Víctimas del Terrorismo y Pro Derechos Humanos, Asociación Dignidad y Justicia, Asociación Ayuda 11M, Asociación 11M Afectados) un documento más plural y representativo que algunas de las manifestaciones de los últimos tiempos.

6 En algunos casos muy difundidos de personas significadas del mundo de las víctimas esto se ha plasmado muy claramente, con demandas que exceden con mucho lo tolerable en un estado de derecho, de lo legalmente posible.

7 Entiendo que este aspecto encaja mejor en la idea de reparación, que no deja de ser una forma de hacer justicia.

tanto las exigencias de castigo que superen el marco de la ley<sup>8</sup> no son atendibles salvo por el legislador competente y con respeto a los derechos fundamentales.

Otra cosa es la idea de justicia fuera de la justicia formal, me refiero a lo que el Documento de las víctimas refiere como injusticia histórica, que parece referirse a la deslegitimación política y social de la historia de ETA (lo mismo cabe decir respecto a otras vulneraciones graves de derechos humanos, aunque el documento no lo haga). En este campo también creo que no hay impunidad posible. Aunque no creo razonable esperar que toda la sociedad comparta unánimemente el mínimo ético que comporta la deslegitimación de toda vulneración de derechos humanos, siempre habrá quien justifique o exculpe unas violencias u otras, no hay que desertar del intento de consolidar la amplia mayoría que hoy existe al respecto.

### **Reparación**<sup>9</sup>

Como ya se ha ido viendo, conocer la verdad, la eficacia comunicativa de la sentencia y la declaración de culpabilidad, que se haga justicia, son elementos de reparación a la víctima.

Normalmente estamos hablando de delitos con daños irreparables, no solo los asesinatos, sino las lesiones, las amenazas, la persecución... Jurídico-penalmente solo conocemos la indemnización. Obviamente los autores no van a ser capaces de hacer frente a las indemnizaciones; afortunadamente el estado ha asumido como un deber público la indemnización a las víctimas, hayan sido o no reconocidas como tales en una resolución judicial.

Hay otro elemento de reparación —simbólica o moral—, a mi juicio de gran importancia en el aspecto personal e íntimo, que puede encontrar cauces a través del sistema legal, desde una perspectiva restaurativa, si bien se sitúa fuera de lo estrictamente jurídico. De ello me ocuparé luego.

8 Javier Urquizu (*Bake Hitzak* nº 77): “Si queremos Justicia y la supervivencia de una sociedad civilizada es imprescindible la derrota del terrorismo. No se trata de una “reivindicación” o “revanchismo” por nuestra parte. No se trata de eso, no. Se trata de que dada la propia naturaleza de los hechos (lo queramos o no) es imposible el “empate” (y, por tanto, la equidistancia) entre quienes respetamos derechos tan básicos como el de la vida y quienes no lo hacen ni se arrepienten de ello, funcionando bajo el lema y la estructura mental de “impondremos lo que queremos, os guste o no, a cualquier precio, nada nos detendrá”. Así, insertar a terroristas no arrepentidos en la sociedad no es un acto de “generosidad”, sino un suicidio colectivo como tal sociedad, si es que en verdad pretende ser civilizada, solidaria, respetuosa y, en definitiva, humana.” No es fácil desentrañar qué hay detrás de estas ideas abstrusamente expresadas, pero parece claro que negar la excarcelación de quienes hayan cumplido su condena no encaja en nuestra Constitución.

Por el contrario, el Documento de bases de las asociaciones y fundaciones de víctimas dice que “La Constitución de 1978, la ley General Penitenciaria, el Código Penal y el Reglamento Penitenciario suponen nuestra referencia en esta cuestión. Debe quedar claro que la reinserción significa, precisamente, el **cumplimiento íntegro de las penas conforme a la ley**”, sin excluir las posibilidades legales de reinserción adecuadamente decididas.

9 Galo Bilbao (*Bake Hitzak* nº 77): “el derecho a la reparación supone más bien todo un proceso integral de actuaciones dirigidas a que las víctimas sean atendidas y resarcidas en la medida de lo posible de los daños causados por la vulneración de derechos sufrida. En cierto sentido, este derecho a la reparación no sería sino el ejercicio de una justicia reparadora que reintegrara a las víctimas a una sociedad de la que no deberían haber sido apartadas por el injusto acto victimario. Los modos como puede realizarse esta reparación —sigo en su formulación los que figuran en la Resolución 2005/35 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU— son varios: la restitución, cuando sea posible, a la situación anterior a la vulneración (devolución de bienes, regreso a residencia habitual, recuperación de la libertad...); la indemnización económica proporcionada a los perjuicios —crematísticamente evaluables— sufridos; la rehabilitación (a través de ayudas médicas, psicológicas, jurídicas y sociales) en aquellos casos en los que se han producido secuelas; la satisfacción, que comporta todas las medidas de carácter simbólico que expresan el reconocimiento público y la memoria hacia las víctimas y, por último, las garantías de no repetición, que integran las medidas destinadas a impedir que las violaciones sufridas puedan volver a producirse en el futuro”. No parece mencionarse sin embargo la reparación a cargo de los propios victimarios.

## **Doctrina Parot:** proporcionalidad y legalidad

No es esta una cuestión que forme parte natural del objeto de esta ponencia, pero dada su actualidad, creo que no debo dejarla pasar sin aportar alguna información y alguna reflexión.

En nuestro ordenamiento jurídico siempre se había interpretado que cuando la suma de las penas por cada uno de los delitos cometidos en un lapso temporal determinado excedía de los límites de acumulación jurídica establecidos (el triple de la pena más grave o 30 años — ahora 40—) la condena real era el límite, conformándose así una nueva pena (el triple de la mayor o 30 años). Esta acumulación jurídica de las penas, frente a la mera suma aritmética, tiene su fundamento en los principios de humanidad y reinserción social y su sentido en que el cumplimiento de la suma aritmética es, en unos casos, imposible y, en otros, incompatible con los principios citados. Ciertamente, en casos extremos e infrecuentes (aunque desgraciadamente no tan infrecuentes en nuestro país) las consecuencias podían ser injustas. No me refiero a los parámetros éticos de cada cual, sino al principio de proporcionalidad y al efecto disuasorio de las penas, igualando el cumplimiento de condena de personas condenadas a una suma de 34 años al de una suma de 3.400 (por supuesto no me parece sensato entrar en demagógicas divisiones de años de prisión por asesinato; en algunos de los casos conocidos ni 90 años de cárcel habrían producido una división menos insensata). Lo que hay que mirar es que la suma de penas y su modo de cumplimiento no produzcan una condena inhumana, una cadena perpetua, una condena de prisión sin horizonte de salir con vida o una condena sin posibilidad de ser orientada a la reinserción, finalidad obligatoria conforme a la Constitución.

Esto se “solucionó” en parte mediante el art. 78 del Código Penal de 1995, facultando al tribunal para imponer que los plazos para los permisos (1/4 parte de la condena), tercer grado (1/2) y libertad condicional (3/4) se computaran sobre el total de la suma y no sobre la condena limitada por la acumulación jurídica.

Por otro lado, desde 1944, pasando por el Código de 1973, se vienen aplicando redenciones de pena por el trabajo. La ordinaria, un día de redención por cada dos, casi automática; la extraordinaria, un día por uno, en función de méritos. De tal modo que las condenas, por ejemplo la máxima de 30 años, en la práctica, era de 2/3 de la pena nominal (20 años en el caso de la máxima), produciendo la apariencia de que las condenas no se cumplían íntegramente, aunque se cumplieran efectivamente conforme a la ley. El CP 1995 “solucionó” este problema (por cierto sin reducir las penas nominales en un tercio, produciendo de forma “inadvertida” un incremento generalizado de las penas reales en un 50%, primer origen de la enorme población penitenciaria de la década siguiente y que aún sufrimos) al eliminar las redenciones (y con ello un incentivo importante para la participación de los internos en actividades de distinto signo).

En consecuencia, para los delitos cometidos a partir de 1996 las condenas se cumplen efectiva e íntegramente (aunque no necesariamente siempre en prisión en régimen cerrado, porque existen los permisos, regímenes de semilibertad y la libertad condicional).

La reforma penal de 2003 profundizó en esta línea: generalizando el cómputo de los permisos, semilibertad y libertad condicional sobre el total de la suma, aumentando el límite máximo a los 40 años y endureciendo el acceso a instrumentos legales de reinserción, en definitiva, creando una respuesta punitiva insólitamente dura en Europa, curiosamente en los estertores de ETA, cuando menos peligrosa iba siendo.

Pero claro, la mayor parte de los asesinatos de las distintas ramas de ETA se habían cometido antes de 1996; el tiempo, probablemente de modo inesperado, había ido pasando y personas condenadas por múltiples delitos de asesinato iban pasando o llegando a los 20 años de pena máxima real. El CP de 1995 y la Ley Orgánica de 2003 habían solucionado los problemas hacia el futuro (como no puede ser de otro modo, dado el derecho fundamental a

la irretroactividad de cualquier disposición legal restrictiva de derechos). El Tribunal Supremo decidió —solo o en compañía de otros— buscar una solución, mediante una interpretación sorprendente, tan nueva que a nadie se le había ocurrido en todo el siglo, en un recurso en el que ninguna de las partes planteaba ese tema y, como la jurisprudencia no queda afectada por la irretroactividad (la jurisprudencia del tribunal supremo, a diferencia de las leyes, tampoco se aplica retroactivamente cuando es favorable al reo), susceptible de ser aplicada a hechos cometidos con anterioridad. En definitiva, un resultado material quizás “justo” en el fondo (por razones político criminales que no cabe analizar aquí) se obtuvo de modo “injusto”, vulnerando nuestro derecho fundamental a la legalidad penal, recogido en la Constitución de 1978 y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

Lamentablemente, desde este punto de vista, el Tribunal Constitucional no enmendó esta quiebra de derechos fundamentales, pero, afortunadamente, para el estado de derecho, los sistemas de protección de derechos humanos de los que España forma parte sí funcionaron.

Con la decisión del tribunal de Estrasburgo no gana ETA. Sí, unas decenas de personas salen de prisión (unos años después de lo legal, unos años antes de lo que hubiera querido el Tribunal Supremo), pero la sentencia ni les exonera, ni hay impunidad, ni hay legitimación de sus crímenes ni del apoyo del conjunto de la izquierda patriota violenta. Simplemente se ha aplicado la legislación punitiva española, de modo legal y legítimo, con respeto a los derechos humanos, y sometido el poder a la ley. Ha ganado el estado de derecho, hemos ganado los titulares del derecho a la legalidad penal, nuestra protección frente a la codicia de poder del poder. Ha ganado legitimidad la respuesta penal al terrorismo, al corregirse su desbordamiento. Ha perdido opciones de victimismo la izquierda *abertzale* violenta.

No han perdido las víctimas, ni en verdad, ni en justicia ni en reparación. No hay ofensa posible<sup>10</sup> a las víctimas del delito cuando se cumple la ley y el poder es sometido al derecho, legitimando lo que de otro modo sería fuerza bruta, mera violencia.

Solamente pierden los que crearon, apoyaron y justificaron, aún hoy día, una doctrina tan ilegal que es contraria a nuestra Constitución y al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Lamentablemente no se ha querido explicar así; al contrario, se ha situado el debate doctrina sí, doctrina no, en el terreno de justicia para las víctimas sí, justicia para las víctimas no, conduciéndolas, en gran medida por parte de los dirigentes de varias asociaciones y fundaciones, a un callejón sin salida de frustración. Porque todos los penalistas sabían que no podía ni debía ocurrir otra cosa.

La frustración se ha convertido en dolor y rabia, por parte de algunos; ciertos medios de comunicación, vete a saber con qué interés, han alimentado la histeria; se ha oído infinidad de mentiras que asombran a cualquier iniciado en la materia —como que es una amnistía encubierta—; demandas radicales inasumibles que dan vergüenza ajena; recidivas de paranoia conspirativa; ataques a todas las instituciones del estado; ataques a víctimas de ETA que se desmarcan de la “tesis ortodoxa”... Cuando alguien opina que todos los demás son unos traidores...

Es necesaria un poco de calma y racionalidad, pedagogía dicen, información veraz sin más diría yo, para situar lo ocurrido en su lugar adecuado y que las víctimas entiendan que no hay ofensa; que situar el debate en 4 años menos o 3 años más no es el quid de la cuestión<sup>11</sup>. A mi juicio la cuestión no es si los que en su día asesinaron, injusta e inútilmente, con saña

---

10 Aunque sean comprensibles algunas reacciones emocionales en personas muy directamente afectadas, no son justificables ni loables, menos aún cuando proceden de personas con responsabilidades incluso públicas.

11 Irene Villa en *ABC* de 15 de noviembre de 2013: P-Con el fin de la doctrina Parot, ¿se han reabierto antiguas heridas? R-“He sentido un poco de dolor como todos los españoles. Pero, **como yo he perdonado, me da igual** que estén en la cárcel o fuera de la cárcel porque esas muertes van a quedar sobre su conciencia el resto de sus vidas”. Precioso ejemplo de una persona que ha sabido, podido y querido superar la inevitable y lógica fase del odio y saliendo de esa trampa vital ha alcanzado una paz interior; cuanto esfuerzo y cuanto valor hay tras esta breve frase.

en ocasiones, reiterada, ilimitada, irracional e insensiblemente, salen de prisión o no a los 20 años, a los 26 o a los 30 (defecto que en todo caso habrá que achacar a los legisladores desde 1944 a 1995), sino cómo salen, pensando qué, haciendo qué, sintiendo qué, apoyados por quién y cómo. Este es a mi juicio el verdadero núcleo de la cuestión ética y política, que va más allá del Derecho.

Los malos atajos, bordeando la legalidad y la legitimidad (exasperación punitiva, excepcionalidad penal, regímenes especiales de detención y encarcelamiento, prácticas dudosas de la Audiencia Nacional, extensión indeterminada de los tipos delictivos, “ingenierías jurídicas”...) o directamente pisoteándola (las penas de muerte en su momento, el terrorismo paraestatal, los GAL, abusos policiales, torturas...) nunca pueden construir verdad, justicia y reparación, nunca ayudan en la lucha por la legitimidad, no son eficaces para acabar con fenómenos terroristas. No es sobre esos cimientos sobre los que podemos querer construir una sociedad libre.

## Breves apuntes sobre legalidad penitenciaria

### *Diversidad de regímenes de cumplimiento*

El momento de comisión del delito es la referencia temporal ineludible para las cuestiones penales (no para las procesales ni para todas las penitenciarias<sup>12</sup>).

Aunque ya se ha hecho referencia tangencial a ello en el punto concreto anterior, y con ello en este marco es suficiente, creo oportuno y necesario llamar la atención sobre un aspecto: de cara a los procesos de cumplimiento y reinserción no todas las personas presas por terrorismo se encuentran en las mismas condiciones, bien por el lugar de detención y primera condena (casos de personas por el momento presas en Francia, que deberían egoístamente por “su bien” empezar a pedir cumplir sus condenas en España) bien por la fecha de comisión del delito (hasta 1996, desde 1996 hasta 2003, desde 2003 a 2010 y de ahí a la actualidad). En los aspectos penales y de cumplimiento de la pena van a tener regímenes diversos, sustancialmente más duros cuanto más tardíamente se haya cometido el delito. El legislador fue en esos hitos progresivamente incrementando el calibre disuasorio del armamento legal.

### *Tratamiento penitenciario, riesgo de reincidencia y rehabilitación. ¿Qué es estar rehabilitado, reinsertado?*

El concepto de resocialización —reeducación y reinserción social es el tenor literal de la constitución— se plasma en el ámbito penitenciario en el concepto de tratamiento: Conjunto de actividades (voluntarias) dirigidas a lograr que el interno se incorpore a la vida en libertad (paulatinamente) en condiciones de no volver a delinquir. El tratamiento debe ser aceptado voluntariamente —sobre si es así en la práctica podríamos profundizar un poco, pero no es el lugar— y no puede vulnerar la dignidad de la persona ni su libertad de conciencia.

En el ámbito en el que nos encontramos nos podemos preguntar: ¿qué se ha hecho a este respecto? ¿Se podía hacer algo? ¿Qué?<sup>13</sup> ¿Nos basta con este concepto en el ámbito del terrorismo?

12 Disposición Transitoria LO 7/2003: “Lo dispuesto, conforme a esta ley, en los artículos 90 y 93.2 del Código Penal, respecto a las circunstancias para acceder a la concesión de la libertad condicional, y en el artículo 72.5 y 6 de la Ley Orgánica General Penitenciaria respecto a la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento penitenciario, será aplicable a las decisiones que se adopten sobre dichas materias desde su entrada en vigor, con independencia del momento de comisión de los hechos delictivos o de la fecha de la resolución en virtud de la cual se esté cumpliendo la pena.”

13 Una experiencia muy positiva e interesante que se podría situar en este terreno es la que relato en “La recuperación del victimario”, en *Los ojos del otro. Encuentros restaurativos entre víctimas y ex miembros de ETA*, editorial Sal Terrae, 2013.

Parece claro que en los condenados a largas penas de prisión no se ha producido casi nunca una reintegración en ETA; hoy día, una vez cesada definitivamente la actividad armada, cabe presumir que el riesgo de reiteración delictiva de estas personas es muy reducido<sup>14</sup>. Una vez que se produzca la disolución, expresa o soterrada, o la entrega de las armas o esta situación actual se prolongue, afortunadamente podremos decir que el riesgo tiende a cero.

Ahora bien, la prevención individual, esto es, la reducción del riesgo de reiteración delictiva bien mediante la inocuización bien mediante la resocialización, reeducación o rehabilitación no son las únicas finalidades que justifican y legitiman la imposición y ejecución de la pena. Las necesidades retributivas —para quien las sostenga— o las necesidades preventivo-generales pueden exigir que se cumpla al menos una parte significativa de la pena antes de acceder a instrumentos de reinserción paulatina, aunque no haya riesgo de reincidencia.

Por otro lado, ¿cabe exigir más? ¿Cabe, jurídicamente, exigir arrepentimiento? ¿Qué es el arrepentimiento? ¿Cabe exigir un cambio de conciencia?

El Documento de bases de las asociaciones y fundaciones de víctimas dice: “La política penitenciaria sobre el colectivo de presos de ETA no debe considerarse como un instrumento de futura utilización para equivaler a políticas de gracia, porque las leyes no lo indican así. Una política penitenciaria que llegara a basarse en la excarcelación anticipada de presos juzgados y sentenciados, enmascarándolo en una aplicación laxa de la progresión de grados, supondría una forma de impunidad. Existe en la opinión pública española la tentación de pedir a las víctimas del terrorismo “generosidad”, instándoles a que sacrifiquen sus legítimas reclamaciones y renuncien a su justa reivindicación de justicia. Esta petición es una forma de chantaje moral, especialmente injusta teniendo en cuenta la naturaleza de los delitos y de la naturaleza de su duelo, todavía en parte pendiente y dependiente de un fin de la violencia sin impunidad.”

El Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 2013, al conceder un permiso ordinario a uno de los presos de la denominada vía Nanclores, recogía que “Ponerse en el lugar de las víctimas, intentar repararlas, ocuparse de su dolor, es una forma espléndida de reeducación del delincuente, de reconocimiento del derecho y de la norma violada (fines de prevención general), de reparación”, así como que “El sistema penitenciario debe ejemplificar la conducta y el comportamiento de los condenados que intentan reintegrarse al orden jurídico, respetar las normas y reconocer a sus víctimas, más si se trata de delitos muy graves, y reconocer el esfuerzo rehabilitador, cuando es sincero y expresivo de una transformación. Casos como el que nos ocupan, por su excepcionalidad —como contraste véase la actitud de la mayoría de los presos por delitos terroristas, que no reconocen el dolor producido a las víctimas ni se preocupan por ellas—, pueden erigirse en modelo de un sistema que persigue, entre otros fines, la rehabilitación de los condenados.”

Pues bien, a estos efectos, resulta descorazonador que en estos días vayan siendo excarceladas, por haber cumplido íntegramente sus penas en aplicación de la STEDH de 14 de octubre de 2013, decenas de personas presas, sin haber dado muestras públicas de su rechazo a la violencia —que probablemente es en realidad lo que más duele a la mayor parte de las víctimas— mientras que presos como los de la llamada vía Nanclores, con un recorrido personal, íntimo y público, de gran humanidad y potencial reparador para el conjunto de las víctimas del terrorismo y un mensaje ejemplificante para el conjunto de la sociedad vasca, ni siquiera puedan acceder a un régimen de semi-libertad, a pesar de reunir todos los requisitos para ello.

Supongo que los órganos judiciales son conscientes de que el mensaje, para el resto de presos que, al menos externamente, siguen sometidos a la disciplina del colectivo, es que da igual, que es absurdo realizar el esfuerzo de reconocer la injusticia del daño causado, rechazar la violencia y querer reparar a las víctimas; y que el mensaje para el conjunto de

---

14 El propio Ministro del Interior, Fernández Díaz, ha declarado que ETA está inoperativa y que nunca volverá del modo en que la hemos conocido.

la sociedad vasca es descorazonador, oculta la existencia de exterroristas arrepentidos del daño ocasionado<sup>15</sup>, y transmite la idea de un derecho penal vengador e insensible a la evolución personal de los penados. A mi juicio es un error hurtar al debate público las aportaciones de quienes han sido capaces de realizar una profunda autocrítica personal y política; así como a las víctimas, para las cuales el discurso de quienes se arrepienten de los asesinatos cometidos contiene un importante potencial de pacificación.

*Condenas extranjeras, lugar de cumplimiento, límites máximos de cumplimiento, permisos ordinarios de salida, regímenes de semi-libertad, libertad condicional*

En este punto solamente quisiera apuntar unas brevísimas referencias a estas cuestiones, como un modo de aportar una información sencilla para no especialistas que pueda resultarles de utilidad.

Hay un número importante de personas presas cumpliendo condenas en Francia. Supongo que la mayoría de ellas están reclamadas para ser juzgadas en España. Cuando se les extradite y en su caso condene, empezarán a cumplir sus penas en España, sin cómputo del tiempo pasado en prisión en Francia, aunque, como regula el art. 76 del Código Penal, se trate de delitos conexos cometidos en un mismo plazo temporal.

El lugar de cumplimiento de la pena, a partir de que se cambió la política de concentración por una política de dispersión y alejamiento, se convirtió en caballo de batalla. No quisiera entrar a profundizar. Baste decir que el principio general del ordenamiento jurídico orienta al cumplimiento en el lugar donde la persona presa se va a reinsertar y tiene sus apoyos familiares y sociales; lo contrario sería la excepción a la regla; excepción que además debe estar nítidamente justificada, dado que el alejamiento comporta importantes perjuicios para el preso y sus familiares.

Esta excepción de aplicación general se ha justificado en la promoción de las reinserciones individuales, en debilitar la capacidad de control de los presos. Pues bien, no parece que haya sido un gran éxito; mucho menos que hoy día se pueda seguir amparando en la misma justificación; incluso se puede decir que en las actuales circunstancias es contraproducente a esas finalidades.

Lo que debe quedar claro, para abortar erróneas creencias, es que cumplir la pena cerca de los familiares no es un beneficio penitenciario, no ha de estar sujeto a un rechazo al terrorismo y no es impunidad.

Por el momento, hasta que se reintroduzca la cadena perpetua, la suma de las penas por varios delitos tiene unos límites: el triple de la mayor, 20, 25, 30 o 40 años. En terrorismo casi siempre es 40 años. Esto es así desde el 2003; antes el límite máximo era de 30 años.

Por otro lado, en el cumplimiento de las penas —desde 1995 facultativo para el juez, desde 2003 preceptivo en los casos de terrorismo— el cómputo de los plazos para el acceso a permisos, semilibertad y libertad condicional se hace sobre la totalidad de la suma, no sobre el límite.

En cuanto a los instrumentos legales que existen para la progresiva reinserción social de los penados, cabe mencionar los permisos, los regímenes de semilibertad y la libertad condicional.

---

15 A mi juicio merece una reflexión la declaración de Irene Villa (*ABC* 15 de noviembre de 2013): P-¿Habría con ellos [los presos]? R-No veo por qué no, ha sido un error y ya está. Creo que si se arrepienten merecen una segunda oportunidad. Quiero que me quiten el título de víctima de ETA porque afortunadamente hace años que dejé de dedicarme al debate antiterrorista. No me hizo ningún bien, yo no tengo nada que ver con la política. Lo mío es la psicología, el deporte, la superación y el *coaching*."

Se puede disfrutar de permisos ordinarios, de hasta 18 o 24 días al semestre, cuando se haya cumplido una cuarta parte de la condena (o de la suma de las penas), no se esté clasificado en primer grado, se tenga buena conducta y no exista riesgo de reincidencia o mal uso del permiso, con el fin de preparar la vida en libertad, como un primer paso en un itinerario de reinserción, y con el fin de paliar los efectos desocializadores de la prisión.

Existen diversas formas de semilibertad (arts. 117, 100.2º o tercer grado/regímenes abiertos). En general, sobrevolando la cuestión, se puede decir que se exige tener cumplida la mitad de la condena (como exigencia legal en algunos casos, en la práctica en casi todos), tener buena conducta en prisión, estar pagando o haber pagado la responsabilidad civil — indemnización a la víctima— y un pronóstico favorable de reinserción social —en general en la práctica tener una oferta de trabajo, tener familia, un lugar donde vivir, no tener adicciones “peligrosas”...—. En los casos de terrorismo la exigencia es de algún modo mayor.

La libertad condicional supone cumplir la última parte de la pena (el último cuarto o el último tercio en casos especiales) en libertad, con la condición de no delinquir, estar localizable y otras condiciones que puede imponer el juzgado de vigilancia. Requiere estar clasificado en tercer grado y pronóstico favorable de reinserción social, por lo que engloba requisitos similares a los del tercer grado.

### *Condiciones especiales en materia de terrorismo*

El régimen de cumplimiento posible para los condenados por terrorismo es especialmente duro y restrictivo.

Por ejemplo la mayor parte pasan toda su condena clasificados en primer grado, la cárcel dentro de la cárcel como se suele decir, con una importante restricción de comunicaciones, de movimientos, de actividades, de horas en común con otros internos, medidas extraordinarias de seguridad, etc.

Además lo hacen en cárceles muy lejanas a sus familiares y amigos, con los perjuicios que intuitivamente se pueden suponer.

Como ya se ha apuntado someramente, los límites de cumplimiento máximo, el plazo para ser clasificado en tercer grado, los plazos de cómputo de los beneficios penitenciarios se establecen preceptivamente en su modalidad más dura. Quizás no hubiera hecho falta que fuera obligatorio para el tribunal; es presumible que con carácter general se iban a aplicar esas modalidades más restrictivas en estos casos, pero así lo ha querido el legislador.

También para la obtención de la libertad condicional el régimen es más restrictivo. Quedan excluidas para los delitos de terrorismo las posibilidades de adelantamiento de los plazos para la libertad condicional (a los 2/3 o hasta la mitad). Sorprendente y erróneamente, a mi juicio, se excluye el adelantamiento que en general existe para los presos que participen en programas de reparación a las víctimas. En unos delitos en los que el componente victimal es tan relevante quizás no debería desincentivarse la participación en estos programas.

*Exigencias específicas del pronóstico favorable de reinserción social en delitos de terrorismo: Mostrar signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas y Haber colaborado activamente con las autoridades. Acreditación: declaración expresa de repudio; petición expresa de perdón a las víctimas de su delito; informes técnicos.*

Estos elementos del informe del pronóstico favorable de reinserción social<sup>16</sup> que se intro-

---

16 Art. 72.6 LOGP “la **clasificación o progresión** al tercer grado de tratamiento penitenciario de personas condenadas por delitos de terrorismo de la **sección segunda** del capítulo V del título XXII del libro II del Código Penal o cometidos en el seno de organizaciones criminales, **requerirá**, además de los requisitos previstos por el Código Penal y la satisfacción de la responsabilidad civil con sus rentas y patrimonio presentes y futuros en

ducen específicamente para los delitos de terrorismo<sup>17</sup> merecen un comentario algo más detenido.

Constituyen exigencias para poder acceder al tercer grado<sup>18</sup> y a la libertad condicional (no para los permisos, aunque la fiscalía de la Audiencia Nacional defienda lo contrario). Eso sí, el párrafo no es un modelo de técnica legislativa a imitar.

Una primera observación importante es que, habiéndose introducido en 2003, son de “aplicación retroactiva”, en el sentido de que se aplican a las penas en ejecución aunque el delito se haya cometido antes del 2003. Así se establece expresamente en la disposición transitoria de la LO 7/2003. Es dudoso, aunque aún no he visto que se haya puesto en duda en la práctica (también porque hay pocos casos de presos que fueron de ETA que opten por un proceso individual de reinserción; si algún día ETA o la izquierda abertzale “dan permiso” a los presos para emprenderlos, estos condicionantes jugarán un papel muy relevante). ¿No altera con posterioridad a la perpetración del delito y a la imposición de la pena las condiciones de cumplimiento de tal modo que cambia el propio contenido de la pena? La respuesta no es clara, en la medida en que las condiciones nuevas se integren verdaderamente en el concepto de pronóstico favorable de reinserción social. Si entendiéramos que en realidad son condiciones añadidas y diferentes al citado pronóstico constituirían unas restricciones de acceso a la semilibertad y a la libertad condicional no previsibles en el momento de comisión del delito.

Por otro lado, ¿era necesario? ¿Podía emitirse un informe pronóstico favorable de reinserción social sin haber abandonado los medios y fines terroristas? Se antoja difícil. Una vez que la organización terrorista se encuentra en proceso de desmantelamiento, ¿esta exigencia tiene el mismo sentido?; que una persona condenada siga justificando sus pretéritas acciones terroristas, ¿significa seguir considerándola peligrosa? ¿El juicio moral que nos merezca dicha actitud, ¿cabe ser trasladado al terreno de la exigencia jurídica?

Por otro lado, hay que pensar que cuando se inicia el proceso que culmina en la LO 7/2003, a comienzos de la década, un momento de especial virulencia terrorista tras la ruptura de la tregua, ETA sigue actuando, quizás ahora vemos que en sus estertores, como la fiera herida, pero que entonces quizás no se podía atisbar. En ese contexto hay que entender la exigencia de abandono de los medios y los fines (como ya se ha dicho esto no puede comprender la ideología de fondo, sino la estrategia violenta), en relación con la garantía de que no se reintegrará en ETA y volverá a atacar, es decir, es un elemento que forma parte del concepto de peligrosidad criminal. Ahora estamos en otro contexto, salvo alguna excepción, en la generalidad de los casos la ausencia de peligrosidad deviene no del cambio de conciencia, planteamientos o convicciones sino del cese de la actividad terrorista de ETA. Por tanto, ¿cabe seguir exigiendo este abandono? Si ya no se relaciona con el criterio de la peligrosidad, con el riesgo de reincidencia, ¿con qué lo relacionamos ahora? Si ya no mira al futuro, ¿supone exigir un cambio de convicciones y de conciencia hacia el pasado? ¿Es esto compatible con el derecho constitucional a la libertad de conciencia? Por supuesto lo planteo dentro del estricto marco jurídico, obviamente desde una perspectiva ética o política

---

*los términos del apartado anterior, que muestren **signos inequívocos de haber abandonado los fines y los medios terroristas**, y además hayan **colaborado activamente con las autoridades**, bien **para impedir** la producción de **otros delitos** por parte de la banda armada, 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, lo que podrá acreditarse mediante una declaración expresa de repudio de sus actividades delictivas y de abandono de la violencia y una petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por los 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.”*

17 Documento de bases de las asociaciones y fundaciones de víctimas: “La reinserción debe implicar un trabajo de asunción subjetiva de la responsabilidad con respecto al daño causado y una vertiente pública. Lógicamente se trata de casos individualizados porque no serían aceptables soluciones colectivas”.

18 No expresamente para el régimen de semilibertad del art. 100.2º RP, pero así se viene exigiendo en la práctica.

claro que es exigible la deslegitimación del terrorismo y la convicción de que la violencia no puede ser una estrategia para lograr objetivos políticos<sup>19</sup>.

En segundo lugar, para que se pueda emitir un pronóstico favorable de reinserción social se exige también haber “*colaborado activamente con las autoridades, bien para impedir la producción de otros delitos por parte de la banda armada, 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*”, es decir haber colaborado activamente con las autoridades, policiales o judiciales se entiende, para diversos fines planteados disyuntivamente; cabe interpretar que todos ellos relacionados con la idea de disminuir la peligrosidad de la organización terrorista de la que formó parte. ¿Es legítimo condicionar a este elemento colectivo el proceso de reinserción individual? En esta segunda exigencia el contexto también ha alterado el modo en que deba ser comprendida y por tanto interpretada y aplicada (recuérdese el art. 3 del Código Civil, que establece que las normas habrán de ser interpretadas conforme al contexto en el que hayan de ser aplicadas). ¿De qué tipo de colaboración se está hablando? Un preso que haya manifestado públicamente sus discrepancias con la organización, que haya criticado la estrategia político-militar, que haya pedido el fin de la “lucha armada”, ¿ha colaborado con las autoridades para impedir la producción de otros delitos?, ¿ha debilitado a la organización?

Ahora, en otro contexto, esta exigencia legal parece estar siendo interpretada en el sentido de exigencia de delación para esclarecer los casos sin resolver, para la identificación, captura, procesamiento o condena de responsables de delitos terroristas.

Una primera observación. En general, en los delitos de organizaciones criminales la colaboración sirve a la atenuación de la pena. Se trata de ofrecer un acicate, un premio, a cambio de debilitar a la organización; sería la figura del arrepentido de la mafia u organizaciones similares. Pero en este caso la pena no se altera; aquí la exigencia tiene un efecto inverso: su ausencia se castiga con la denegación del proceso de reinserción. No es lo mismo.

Por otro lado, la experiencia italiana ilustra que la exigencia de delación frena los procesos de reinserción, hace fracasar los intentos de promocionarlos<sup>20</sup>. ¿Es una estrategia adecuada? La legítima aspiración a alcanzar el conocimiento y castigo de los delitos, ¿debe llevar a reducir a la insignificancia jurídica, política y ética el arrepentimiento no acompañado de delación?

---

19 Documento de bases: “reducir la exigencia a los terroristas que estén dispuestos a romper con la organización terrorista ETA al plano de actuaciones relevantes en el ámbito privado: escribir una petición de perdón, escribir el reconocimiento del daños personal causado o el pago de indemnizaciones pendientes no es suficiente, porque los asesinatos perpetrados por ETA para la consecución de su proyecto político poseen, además, una dimensión pública innegable. La reinserción significa volverse a integrar en aquello que el delito ha roto. Lo que ha roto el delito terrorista de los miembros de ETA, además de la vida de familias enteras, son las reglas fundamentales de la convivencia aprobadas en derecho, atentando contra el Estado de Derecho y la Democracia basada en el pluralismo. Los delitos de terrorismo tienen una dimensión pública, política, y es necesario que exista una satisfacción pública, política, del daño causado. Y esa satisfacción se puede dar si: a) el arrepentido da un paso firme en pro de su reinserción, no un mero desenganche de la banda a la que pertenecía sin cuestionar nada de lo hecho ni plantearse realmente que ha supuesto su vida para él y sobre todo para sus víctimas. b) El terrorista denuncia públicamente la violencia, los fines totalitarios que están en el núcleo de acción de toda organización terrorista, y a ser posible, colabora activamente con las autoridades para el esclarecimiento de los varios cientos de crímenes pendientes de resolver. c) Todo ello conduce a que deben expresar su aceptación del Estado de Derecho. La reinserción pública se convierte en un instrumento más de la deslegitimación del terrorismo, especialmente en los lugares donde todavía existen niños que justifican este tipo de asesinatos”.

20 Véanse los trabajos de Ramón Sáez Valcárcel en *Cuadernos Penales José María Lidón nº 8*, 2011, p. 83 y *Justicia restaurativa, mediación penal y penitenciaria: un renovado impulso*, Reus, 2011, p. 183.

Hay un número de presos (hoy día hablamos de los 27 de la vía Nanclares, pero son muchos más desde 1978) que, en diversos grados y con múltiples matices, han hecho autocrítica, que se han arrepentido de haber matado, que han llegado a la conclusión de que matar fue injusto e inútil, que quieren aportar a la construcción de la convivencia sobre un relato y una memoria justas de lo ocurrido, que quieren ofrecer una reparación moral a las víctimas, que quieren contribuir a la deslegitimación de ETA y de la violencia política en general, que quieren conducir a la izquierda *abertzale* hacia parámetros de verdad, justicia y reparación, incluso algunos en los últimos tiempos se han sentado cara a cara con víctimas de ETA para expresarles todo esto y escuchar y contestar a lo que las víctimas tuvieran que decir. ¿Si no hay delación todo esto no sirve de nada?, ¿no hay “verdadero arrepentimiento”? ¿Son iguales entonces estos presos, que han recorrido ese difícil y costoso camino, que los que salen de prisión, cumplida su pena, “con el puño en alto”? A mi juicio es un error esta equiparación, ya sea a nivel ético, político o jurídico.

Por último, ¿cómo se materializan estas exigencias en la práctica? ¿Cómo valoran estas cuestiones quienes tienen la competencia para hacerlo: las juntas de tratamiento de las prisiones, la secretaría general de instituciones penitenciarias, la fiscalía, el juzgado de vigilancia penitenciaria y la sala de lo penal de la audiencia nacional? Aún no tengo una respuesta mínimamente nítida. Por el momento veo que respecto a la colaboración<sup>21</sup> depende de la impresión de si ha habido voluntad de colaborar o no que tenga el fiscal o el juez cuando el preso en cuestión es llamado a declarar como imputado o testigo, si sabe más de lo que ha declarado o no; una mera impresión; basta con que se haya percibido ambigüedad. O, ¿basta con la declaración prestada en comisaría o ante el juzgado tras la detención? ¿Es una colaboración que ha de mantenerse constante en el tiempo? ¿Cómo se diferencia si no se delata porque no se sabe o porque no se quiere? Demasiadas dudas para garantizar la seguridad jurídica en la aplicación del derecho.

Finalmente, el artículo de pronto introduce una nueva complejidad. Supuestamente pretende proporcionar elementos de juicio para probar el cumplimiento de estas dos exigencias, es decir, sugerir medios para acreditarlas, pero en realidad introduce elementos nuevos no completamente coincidentes conceptualmente: podrá —es decir, podría acreditarse por otros medios— acreditarse mediante una declaración expresa de repudio y abandono y petición expresa de perdón a las víctimas de su delito, así como por informes técnicos de la real desvinculación y su colaboración.

De pronto se introduce la petición de perdón a las víctimas de su delito, aparentemente como modo de acreditar el abandono de los medios y fines. Pero, ¿no es posible abandonar los medios y fines terroristas sin pedir perdón? ¿Cómo ha de materializarse dicha petición? ¿Por escrito u oralmente, con publicidad o sin ella? ¿Debe llegar la petición a la/s víctima/s o basta con escribirla y remitirla al equipo técnico de la cárcel, al juzgado, a la fiscalía, a la prensa...? ¿Y si la víctima no quiere recibir la petición de perdón? ¿Quién y cómo se ocupa de hacérsela llegar?

Por otro lado, obviamente, la sinceridad de una declaración expresa de este cariz habrá de venir corroborada por otros elementos. La administración penitenciaria, que mantiene una observancia y control muy importante de los presos de ETA y tiene intervenidas todas sus conversaciones, dentro y con el exterior, sabe y registra quién secunda los planteamientos, con quién come, con quién habla, qué dice, si trabaja o no, si sigue las directrices del colectivo o no, etc.

Además, ¿quién puede o debe emitir esos informes técnicos sobre la realidad de su desvinculación y sobre su colaboración con las autoridades? ¿Las Juntas de Tratamiento, los cuerpos policiales?

21 Daniel Portero, en *Revista de la FVT. Actualidad*, nº 44, septiembre 2013, publica un supuesto estudio de la Asociación Dignidad y Justicia, se desconoce con qué fuentes, de los casos que podrían ser aclarados por algunos de los internos de la vía Nanclares.

Más aún, ¿cómo puede colaborar para reducir la peligrosidad de la organización terrorista aquel que dejó la organización a comienzos de los 90, que lleva 15 o 20 años encarcelado?

Sin duda, es una disposición legal pensada para contribuir a la lucha antiterrorista, al fin de ETA por la vía policial-judicial, no para la gestión de la realidad post-ETA. Reducirla hoy día al arrepentimiento y la delación es no solo una simplificación excesiva sino una interpretación cuestionable desde parámetros constitucionales.

## **Perspectiva restaurativa** en el cumplimiento de las penas

La legalidad penal y penitenciaria, como se ha podido comprender, ostenta una clara naturaleza de expansión punitiva para el incremento de la disuasión —cuya eficacia es evidentemente dudosa— y raíz vindicativa y asegurativa —inocuidación o neutralización de la peligrosidad mediante el encierro prolongado—, aunque en las sucesivas reformas del código penal puede observarse claramente una tendencia al primado de la función simbólica del derecho penal.

En mi opinión, esta deriva hacia la función simbólica del derecho penal y hacia el llamado derecho penal de la seguridad y derecho penal del enemigo guarda una estrecha relación con el concepto estereotipado y abstracto de víctima vindicativa que le sirve de sustrato. Sin embargo, por las que he tenido la oportunidad y el privilegio de conocer este estereotipo no responde a la realidad y en todo caso no es sino una proyección de los legisladores que no mira a las víctimas concretas y reales, que no las escucha ni les da la oportunidad de expresarse en su complejidad.

Por ello entiendo que la introducción del paradigma restaurativo en la administración de justicia, principalmente en la fase de ejecución de las penas, dado que en la fase presentencial no parece posible ni en la mayoría de los casos deseable, puede ayudar a dar a las víctimas, las reales y concretas, un protagonismo y un marco que puede incrementar las posibilidades de reparación a la víctima —más allá de la indemnización económica, hacia formas de reparación que pueden ayudar mucho más a la víctima a sentirse reparada en la espera personal— y a la “recuperación del victimario”, a la rehabilitación, a la reinserción o como se lo quiera denominar.

En mi experiencia personal he podido comprobar que víctimas y victimarios se tienen en gran medida mutuamente estereotipadas, asignadas a grupos ideológicos, etiquetadas en un “vosotros” o “ellos”, reduciendo por tanto la complejidad intrínseca al ser humano. Escuchar a la persona, desvestida de los prejuicios con los que a ella nos acercamos conduce a la comprensión, que no justificación, al conocimiento, al encuentro personal, a la (re)conciliación y a la paz personal.

Como le oía recientemente a una participante en la experiencia Glennecree, al escuchar un relato, de viva voz, en primera persona, cara a cara, en un ambiente de seguridad y apertura, se despoja a la persona escuchada de los prejuicios, connotaciones y atribuciones proyectadas por nosotros sobre ellas, y solo de ese modo se escucha verdaderamente a la persona y se conoce, se asume, se interioriza y se comprende lo que antes se sabía pero sin un nivel suficiente de conciencia y empatía.

También he creído aprender, acertada o equivocadamente, que en los que fueron terroristas y miembros de ETA que habían iniciado un camino de reflexión intelectual, de análisis crítico y revisión de los propios planteamientos, el acercarse a lo personal, a lo emocional, a la narración de viva voz, en primera persona, cara a cara, en un ambiente de seguridad y apertura son capaces de hacerse cargo del dolor y la injusticia inútilmente ocasionadas de una manera que de otro modo no es posible, constituyendo un hito importantísimo y casi necesario hacia “recuperación”, la “rehabilitación”, la reinserción y la reparación.

Más allá de esta implicación de víctimas y victimarios en experiencias restaurativas, creo que el enfoque restaurativo puede aportar mucho al conjunto de la sociedad vasca, a todas las personas que en ella han vivido y sufrido, a todas las que necesariamente han de convivir en el futuro, como palanca con la que saltar los muros ideológicos y derribarlos sin por ello menoscabar la libertad ideológica y de conciencia de cada una. Si no apostamos por la ruptura de las comunidades ideológicas y experienciales que tan separadas y personal y realmente incomunicadas viven en la sociedad vasca, no será posible una auténtica convivencia con la mínima cohesión social necesaria.

## Cierre

Al comienzo de la sesión planteé a las personas asistentes una pregunta, dividida en tres: ¿Qué podemos entender por recuperación del victimario? ¿Qué por reinserción? ¿Qué quieren y esperan las víctimas del sistema penal? La idea era obtener unas breves respuestas, por escrito, para depositarlas en una urna y ser leídas al acabar la ponencia, con el fin de comentarlas y tratar de llegar a alguna conclusión como cierre de la misma.

No pudo ser, por cuestiones de tiempo solamente imputables a quien suscribe, no obstante lo cual debo agradecer la participación por escrito, las observaciones, aportaciones y preguntas de las asistentes y los aprendizajes realizados por mí escuchándolas.

No voy a reproducir las respuestas escritas, pero sí extraer algunas ideas. Destacaría las siguientes: .- El respeto al Estado de Derecho. .- El deseo de que los presos cumplan íntegramente sus condenas. .- Reparación. .- Justicia. .- La diferencia entre que sean excarcelados “rehabilitados” o no. .- La conexión entre rehabilitación y arrepentimiento y toma de conciencia del injusto daño causado y de su responsabilidad y deber de reparar moralmente. .- Dudas acerca de instituciones jurídicas como la prescripción. .- La demanda de saber, de verdad. .- Compromiso de no volver a ejercer violencia alguna. .- Demanda de respeto, que “encima no se rían”, los homenajes. .- El temor a la cercanía física tras la excarcelación, petición de alejamiento. .- Que los gobiernos hagan un trabajo didáctico con víctimas y victimarios para que se conozcan por todas las personas todos los sufrimientos habidos.

Fueron también muchos los aprendizajes recibidos durante toda la jornada de las conversaciones mantenidas con las víctimas participantes en el seminario. Quisiera destacar solamente dos cuestiones para la reflexión: las dificultades que significa la excarcelación de los presos, sobre todo los relapsos, para la convivencia en los pueblos y la carencia de información y asesoramiento legal de muchas víctimas, sobre todo las de los años 80.

¿Podemos concluir que el sistema penal da satisfacción a las expectativas de las víctimas? En mi opinión poco más puede hacer el legislador penal y los jueces. Algunas expectativas o demandas son excesivas, ilegítimas, no pueden complacerse. La legislación antiterrorista vigente está ya más allá de los límites razonables. Los tribunales cumplen con su función de juzgar y ejecutar lo juzgado. Sin embargo, se observa una preocupante falta de asistencia e información a las víctimas. Por ejemplo, las víctimas no han sido informadas de las excarcelaciones por licenciamiento definitivo, cuando sí lo son cuando algún preso sale de permiso; muchas víctimas desconocen el estado de los sumarios que les afectan, no han sido avisadas cuando se va a juzgar a responsables de su victimación, etc. Aquí sin duda la Fiscalía de la Audiencia Nacional, que ostenta la obligación de proporcionar la información debida a las víctimas; el Ministerio de Justicia, quien debería incluir en sus políticas estos aspectos; y las asociaciones de víctimas, que reciben subvenciones para la asistencia y apoyo a las víctimas, deben asumir responsabilidades respecto a esta queja de las víctimas. La satisfacción de las necesidades y derechos de las víctimas deben centrarse en lo concreto y real, en su protagonismo y en la escucha a las necesidades de cada una de ellas. Los retos parecen situarse más bien en el ámbito de la información, al comunicación, la gestación de canales de expresión de las víctimas y en la oferta de mecanismos restaurativos.

## EL LARGO TRAYECTO DE LA INDEMNIZACIÓN A LA SATISFACCIÓN

*Ignacio Pérez Macías*

### I- Introducción

El presente estudio pretende abordar, con pretensiones muy modestas, la evolución del sistema de reparación a las víctimas del terrorismo en España y, en la medida de lo posible, analizar la implementación de las medidas establecidas por la Resolución 60/147 sobre «Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones».

Desde ahora señalamos la idea básica que intentaremos demostrar en estas páginas: la reparación a las víctimas del terrorismo en España ha decursado por un largo y difícil trayecto, donde aún no se ha llegado a su destino final. Se ha construido un sólido sistema prestacional (indemnizatorio, asistencial y de reconocimiento) que, incluso, se ha convertido en un modelo a seguir por diseño de múltiples acciones. Sin embargo, todavía falta trabajo por realizar, consolidar prestaciones, eliminar diferencias, agravios comparativos y adoptar nuevas medidas de satisfacción que aseguren el máximo de tutela para este colectivo.

### II- Un largo trayecto

Suele decirse -creo que con bastante razón- que España cuenta con uno de los sistemas de asistencia y protección a víctimas del terrorismo más desarrollados y completos del mundo. Conformar este sistema ha llevado años, esfuerzos y, un lamentable coste humano que

se traduce en 1.412 fallecidos, 4.535 lesionados, 60 secuestrados; 4.038 daños materiales<sup>1</sup>. Todo ello ha representado para el Estado y la sociedad un desembolso patrimonial cifrado en un total de 757.012.141,19 euros, a razón de 6.007 indemnizaciones por daños personales (fallecimiento, lesiones o secuestro) y 4.038 indemnizaciones por daños materiales. También se han reconocido ayudas a 701 personas para asistencia sanitaria y psicosocial complementaria, por un importe de 1.206.271,61 euros y ayudas extraordinarias (806 personas hasta el momento), con un coste de 7.737.230,58 euros<sup>2</sup>.

Es frecuente situar el origen de estas ayudas en 1979 con la aprobación del Real Decreto Ley 3/1979, de 26 de enero, de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>3</sup>, cuyo artículo 7 declaró, indemnizables los daños sufridos a consecuencia del fenómeno terrorista<sup>4</sup>. Este dato resultaría exacto, si lo vinculamos con el inicio de la etapa democrática en España. Si fuese así, sin duda alguna, estaríamos ante la declaración de las primeras ayudas públicas a víctimas tras la llegada de la democracia.

Revisando las normas precedentes, hemos encontrado algunos datos que merecen ser reseñados para entender cómo se producía la asistencia a las víctimas del terrorismo, antes del año 1979.

Básicamente las ayudas a las personas que sufrían atentados terrorista descansaba en las pensiones públicas por su condición de funcionario (civil o militar) y en el reconocimiento de los méritos patrióticos de la víctima, a través del sistema de condecoraciones.

Las condecoraciones al mérito policial están reguladas por Ley 5/1964 de 29 de abril, estableciendo la reglamentación de la Orden del Mérito Policial<sup>5</sup> (norma aún vigente) que estableció un régimen de recompensas para quienes “observen las virtudes de patriotismo, lealtad y entrega al servicio en el más alto grado y que, al mismo tiempo fomente la interior satisfacción y estímulo en todos los funcionarios de la Policía Gubernativa”. A tales efectos, se establecieron causas precisas para la concesión de las medallas de Oro y Plata al Mérito Policial, por ejemplo, “resultar muerto en acto de servicio o con ocasión de él, sin menoscabo del honor; ni por imprudencia, impericia o accidente; o resultar con mutilaciones o heridas graves de las que quedaren deformidad o inutilidad importante y permanente. Esta disposición también reguló la concesión de la Cruz al Mérito Policial con distintivo rojo -condecoración pensionada: resultar herido en acto de servicio o con ocasión de él, sin menoscabo del honor, ni por imprudencia, impericia o accidente- y la Cruz al Mérito Policial con distintivo blanco -condecoración sin pensión aneja: realizar cualquier hecho que evidencie un alto sentido del patriotismo o de la lealtad con prestigio para la Corporación o utilidad para el servicio-. La concesión de estas condecoraciones ha tenido siempre carácter discrecional.

En el caso de las pensiones, encontramos el Decreto 1120/1966, de 21 de abril por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado que estableció en su artículo cuadragésimo segundo, apartado uno, que los funcionarios a quienes esta Ley es de aplicación, cualquiera que sea el tiempo

1 Fuente: Ministerio Interior Gobierno de España. Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo. “Reglamento de ley integral”, power-point publicado con motivo de la aprobación del RD 671/2013

2 Consejo de Estado: Número de expediente: 566/2013 (INTERIOR) Dictamen sobre Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo (fecha 4 de julio de 2013). Añade que desde la entrada en vigor de esta norma las nuevas indemnizaciones se vienen otorgando con arreglo a las cuantías en ella previstas, de modo que se han satisfecho 25.953.985,96 euros más. Estima que la aplicación retroactiva de la Ley dará lugar a aumentos de indemnizaciones por 77.222.937 euros por fallecimiento, gran invalidez e incapacidades, más lo que resultara por lesiones no invalidantes, de difícil cuantificación. Agrega que por secuestro y daños materiales no habrá revisiones, pues las cuantías de indemnizaciones por secuestro no cambian y los daños materiales no son objeto de aplicación retroactiva.

3 BOE de 1 de febrero de 1979, número 28.

4 Así lo afirma el Preámbulo del RD 288/2003, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo. BOE 17 de marzo de 2003, número 65.

5 BOE 4 de mayo de 1964, número 107.

de servicios prestados, que se inutilicen o fallezcan en acto de servicio o como consecuencia de él, sea por accidente o por riesgo específico del cargo, causarán en su favor o en el de sus familiares una pensión extraordinaria de igual cuantía que la base reguladora establecida en el artículo veinticinco<sup>6</sup>. A esos efectos, el fallecimiento o las lesiones en atentado terrorista clasificaban como un supuesto típico de acto de servicio.

En igual sentido, se pronunció el Decreto 1211/1972, de 13 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada<sup>7</sup> al establecer en su artículo trigésimo cuarto, apartado uno, que el personal comprendido en esta Ley, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados, que se inutilice, fallezca o desaparezca en acto del servicio, o con ocasión o como consecuencia de él, sea por accidente o riesgo específico del cargo, causará en su favor o en el de sus familiares una pensión, a no ser que ingrese en el Benemérito Cuerpo de Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria.

Especialmente destacó, ya en el ocaso del régimen franquista, el controvertido Decreto-Ley 10/1975 de 26 de agosto sobre prevención del terrorismo<sup>8</sup> porque no sólo añadió agravaciones, más tipos específicos o su preferencia por la jurisdicción militar sobre la ordinaria sino que declaró expresamente en su artículo veintiuno: *“El Estado indemnizará especialmente los daños y perjuicios que se causaren a las personas con ocasión de su actividad o colaboración para la prevención o represión de los hechos delictivos a que se refiere este Decreto-Ley”*.

Sin embargo, el hito más destacable de esta época -en cuanto a las ayudas a víctimas- fueron las ayudas promovidas por la sociedad civil mediante una suscripción popular realizada, por vez primera, en el año 1975. Ejemplo de ello fue la suscripción del periódico ABC en beneficio de los familiares (viudas y huérfanos) de las Fuerzas del Orden Público, víctimas del terrorismo así como cuentas corrientes habilitadas en el Banco de España para recibir aportaciones que fueron destinadas a estos familiares<sup>9</sup>. Los remantes que fueron llegando después de alcanzada la meta prevista fueron entregados a instituciones benéficas directamente relacionadas con los cuerpos en cuestión. Una comisión se encargó directamente de los problemas relacionados con la distribución de esas cantidades después de establecer las normas para la fijación de las entregas.

El sistema de reconocimientos gubernamentales continuó con la aprobación de las medallas de honor, Ley 19/1976, de 29 de mayo, sobre creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil<sup>10</sup> y posteriormente la Orden de 1 de febrero de 1977, que aprobó su reglamento<sup>11</sup>.

Las ayudas promovidas por la sociedad civil, fueron el antecedente más importante que encontró el Real Decreto Ley 3/1979, de Protección de la Seguridad Ciudadana, para declarar, en su artículo 7 las indemnizaciones de los daños sufridos a consecuencia del fenómeno terrorista. Este precepto que fue desarrollado reglamentariamente por el Real

---

6 BOE de 6 de mayo de 1966, núm. 108. El artículo 25 estableció la forma para contabilizarlo, consistente en la suma de sueldos, trienios, pagas extraordinarias, tomando en como base reguladora las cantidades mayores durante 1 año retribuidos por los presupuestos generales del Estado.

7 BOE de 18 de mayo de 1972, núm. 119. Se estableció una cuantía igual que la totalidad de la base reguladora establecida en el artículo 21 de este texto.

8 «BOE» de 27 de agosto de 1975, núm. 205 Entre las agravaciones destaca las previstas para cuando el sujeto pasivo sea autoridad o funcionario público y determinadas formas de asociación ilícita. En cuanto al tipo específico, reguló conductas de colaboración, por ejemplo, acondicionamiento de lugares para mantener a los secuestrados.

9 Véase *Diario ABC*, domingo 12 de octubre de 1975 página 87; sábado 25 de octubre de 1975 página 93; Martes 4 de noviembre de 1975 página 3 y Nota del Gobierno Civil de Barcelona publicada por *La Vanguardia Española*, domingo 19 de octubre de 1975 página 29.

10 BOE de 1 de junio de 1976, núm. 131

11 BOE de 12 de febrero de 1977, núm. 37

Decreto 484/1982, de 5 de marzo y se integró en los presupuestos del Estado las ayudas a las víctimas.

En materia de pensiones se produjo en el año 1981 una importante novedad con la aprobación del Real Decreto Ley 19/1981, de 30 de octubre, sobre pensiones extraordinarias a víctimas del terrorismo<sup>12</sup> pues extendió esa prestación a personal civil y militar en situación de jubilación, que resultasen víctimas de atentados terroristas. Precisamente la anterior condición laboral de esas personas fue determinante para convertirles en objetivos terroristas y, sin embargo, al estar jubilados o retirados, no podían acceder al pensión extraordinaria. Hasta ese momento, las pensiones en favor de las víctimas de actos de terrorismo se habían vinculado, siempre, a lo establecido en materia de pensiones extraordinarias causadas en acto de servicio por los funcionarios civiles o militares incluidos en el Régimen de Clases Pasivas del Estado, fundamentalmente por tener dicha condición los funcionarios públicos que sufrían aquellas acciones. Con esta norma se ampliaron, entonces, los sujetos destinatarios de tal prestación.

Por su parte, el Real Decreto 484/1982 se encargó de regular los resarcimientos a las víctimas limitándolos a los casos de fallecimientos y lesiones corporales. Nótese que ya entra en funcionamiento una ayuda económica distinta a la pensión: la prestación indemnizatoria. Para determinar su cuantía se remitió a las normas previstas para supuestos análogos en la Seguridad Social. De este modo, el importe de las ayudas se hizo depender de los haberes reguladores personales de las víctimas y, por tanto, quedaban en estrecha dependencia de su nivel de renta. Así, un mismo supuesto (por ejemplo, muerte o lesión grave) en dos sujetos distintos podía ser desigualmente indemnizado porque se aplicaban los criterios previsto en sus respectivos sistema de Seguridad Social. Con todo, debe reconocerse que se estaba dando un primer e importante paso en materia de ayudas y protección a víctimas: la concesión de resarcimientos únicos, a cargo de los presupuestos estatales, para los casos de muerte y lesiones físicas.

Posteriormente, la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la Actuación de Bandas Armadas y Elementos Terroristas<sup>13</sup>, en el artículo 24, y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 336/1986, de 24 de enero<sup>14</sup>, crearon una base objetiva para construir el sistema de ayudas: ahora las indemnizaciones se concederían atendiendo a módulos del salario mínimo interprofesional, salvo la incapacidad laboral transitoria. Además, se produciría en un incremento del treinta por ciento de la cantidad resultante en función de la gravedad del daño, del número de hijos, valorando las circunstancias particulares de cada caso.

La disposición adicional cuarta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, consagró un régimen de pensiones extraordinarias en favor de las personas que resulten incapacitadas y de los familiares de quienes fallezcan como consecuencia de actos de terrorismo<sup>15</sup>.

En el propio año 1986 se produce un importante avance en materia de resarcimientos al introducirse en el régimen de los contratos de seguros la obligatoriedad de atender riesgos extraordinarios para personas y bienes. El Real Decreto 2022/1986, de 29 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Riesgos Extraordinarios sobre las Personas y los Bienes estableció en su artículo 1. que “El Consorcio de Compensación de Seguros tiene por objeto, en relación con el Seguro de Riesgos Extraordinarios (...), indemnizar los daños en las

12 BOE 15 de diciembre de 2013, número 299.

13 BOE de 3 de enero de 1985, número 3

14 BOE de 19 de febrero de 1986, núm. 43.

15 BOE, de 24 de diciembre de 1986, núm. 307, Disposición Adicional Cuarta: “Toda persona que resulte incapacitada permanentemente para el trabajo o servicio, o fallezca como consecuencia de actos de terrorismo, causará pensión extraordinaria en el sistema de previsión que corresponda, en su propio favor o en el de sus familiares, en la cuantía y condiciones que reglamentariamente se determinen”.

personas, así como los materiales y directos en las cosas, que se encuentren asegurados, y se produzcan dentro del territorio español como consecuencia de: (...) b) Hechos derivados de terrorismo, motín o tumulto popular (...). Definiendo, en su artículo 4, el terrorismo como “toda acción violenta efectuada con la finalidad de desestabilizar el sistema político establecido, o causar temor e inseguridad en el medio social en que se produce”<sup>16</sup>.

Siguiendo la línea marcada por la Ley 21/1986 se pronunció el artículo 64, apartado dos, de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988<sup>17</sup> que generalizó (a “toda persona”) la concesión de pensiones por terrorismo (en caso de muerte e incapacidad) y declaró “que no estarán sujeta a los límites del señalamiento inicial y de la revaloración de pensiones establecido en esta Ley”, reforzando así su carácter extraordinario. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, aprobó el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado<sup>18</sup>.

En materia de indemnizaciones el propio artículo 64, apartado uno, de la Ley 33/1987 estableció un sistema de resarcimiento similar al ya existente, siendo desarrollado, reglamentariamente, por el Real Decreto 1311/1988, de 28 de octubre<sup>19</sup>.

No obstante, los avances más significativos en esta etapa se produjeron en materia de pensiones extraordinarias. Recuérdese aquí que las Ley 21/1986 y Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado, establecieron que el otorgamiento de las referidas pensiones extraordinarias se haría en la cuantía y condiciones que reglamentariamente se determinen y en el sistema de previsión que corresponda. Por eso se hizo necesario dictar las pertinentes normas de desarrollo que permitieron poner en práctica dicho mandato en el ámbito del Sistema de la Seguridad Social. Así fue promulgado, Real Decreto 1576/1990, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión en el sistema de la Seguridad Social de pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo<sup>20</sup>, mediante el cual se fijaron las condiciones y cuantías de las pensiones extraordinarias que puedan causarse en el Sistema de la Seguridad Social. Esta regulación tomó en cuenta el precedente contenido en el régimen de clases pasivas, si bien adaptándolo a las peculiaridades del Sistema de Seguridad Social.

La década de los noventa comenzó con dos avances en materia de indemnizaciones: el resarcimiento de las incapacidades laborales transitorias y el resarcimiento de los daños materiales. Así, la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, extendió el criterio objetivo que se venía utilizando a las incapacidades transitorias, valorándolas en el duplo del salario mínimo interprofesional vigente<sup>21</sup>. Y, la disposición adicional decimonovena de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, introdujo una nueva e importante modificación al artículo 64 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, con objeto de resarcir por primera vez los daños materiales derivados del terrorismo, si bien limitando su ámbito a los causados en la estructura o los elementos esenciales de la vivienda habitual de las personas físicas<sup>22</sup>.

---

16 BOE de 1 de octubre de 1986, núm. 235. Con posterioridad, en el año 2004 se aprobó el Real Decreto Legislativo 7/2004 por el que se aprobó el texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros que estableció en su artículo 6: “El Consorcio, en materia de riesgos extraordinarios, tendrá por objeto indemnizar, en la forma establecida en este Estatuto Legal, en régimen de compensación, las pérdidas derivadas de acontecimientos extraordinarios acaecidos en España y que afecten a riesgos en ella situados. (...) A estos efectos, serán pérdidas los daños directos en las personas y los bienes, así como, en los términos y con los límites que reglamentariamente se determinen, la pérdida de beneficios como consecuencia de aquéllos. Se entenderá, igualmente en los términos que reglamentariamente se determinen, por acontecimientos extraordinarios:(...) b) Los ocasionados violentamente como consecuencia de terrorismo, rebelión, sedición, motín y tumulto popular”.

17 BOE de 24 de diciembre de 1987, núm. 307.

18 BOE 27 de mayo de 1987.

19 BOE 4 de octubre de 1988.

20 BOE de 8 de diciembre de 1990, núm. 294.

21 BOE de 30 de junio de 1990, núm. 156

22 BOE de 31 de diciembre de 1991, núm. 313

Por su parte, la disposición adicional vigésima octava de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, amplió aún más los posibles destinatarios de pensiones extraordinarias al regular el derecho a causar una pensión extraordinaria por actos de terrorismo se extiende a todos los ciudadanos que fallezcan o resulten incapacitados, por este tipo de acciones violentas, y no tengan derecho a aquélla en cualquier régimen público de protección social, sufragándose íntegramente el coste con cargo al Presupuesto de Gastos del Estado<sup>23</sup>.

La propia norma introdujo otra novedad en materia de indemnizaciones vinculadas a atentados terroristas: se indemnizarían los daños materiales consistentes en daños en la estructura o elementos esenciales de la vivienda habitual<sup>24</sup>.

Esa norma presupuestaria, en el plazo máximo de seis meses, debía ser ampliada determinando el alcance, contenido, y condiciones de tal derecho. De ahí, la relevancia del Real Decreto 851/1992, de 10 de julio, por el que se regulan determinadas pensiones extraordinarias causadas por actos de terrorismo<sup>25</sup>. En su preámbulo se reconocía que “la actuación indiscriminada del terrorismo sobre toda la ciudadanía, y no sólo sobre los funcionarios públicos, aconsejó extender el derecho a causar este tipo de pensiones extraordinarias a otros colectivos. Así desde 1987, y a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el derecho a causar pensión extraordinaria, en el régimen de Seguridad Social en el que se hubiera estado encuadrado, se extendió a toda persona que resultase incapacitada o falleciese como consecuencia de un atentado terrorista”.

Por su parte, el Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, amplió el número de mensuralidades a tener en cuenta para el cálculo de los resarcimientos de los fallecimientos y de las lesiones invalidantes, y reguló sistemáticamente el procedimiento de concesión<sup>26</sup>. Esta norma también trascendió por reconocer las lesiones de tipo psíquico y los gastos por razón de tratamiento médico. Hasta esa fecha, las normas vigentes remitían a los baremos de indemnizaciones vigentes en el sistema de Seguridad Social que no contemplaba las lesiones de tipo psicológico. No fue, entonces, hasta el año 1992, cuando las lesiones psicológicas tuvieron expreso reconocimiento jurídico en el sistema de ayudas, aunque se trató de una formulación bastante vaga.

Un hito en el proceso continuo de mejora asistencial a las víctimas del terrorismo lo constituyó la Ley 13/1996, de 30 de diciembre<sup>27</sup>, que persiguió el doble objetivo de mejorar cuantitativa y cualitativamente las ayudas y de acercar la Administración a este colectivo de personas, impulsando su asistencia integral e individualizada. Esta ley contempló la revalorización

23 BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1991. Disposición Adicional Vigésima Octava: “Toda persona que sufra lesiones permanentes, invalidantes, o fallezca como consecuencia de actos de terrorismo, causará derecho, en su favor o en el de sus familiares, a pensión extraordinaria con cargo a los Presupuestos del Estado, siempre que por cualquier circunstancia, no accediera a tal derecho, y por dichos actos en algún régimen de Seguridad Social, Público y Obligatorio”.

24 Disposición Adicional Décimo Novena: “También serán resarcibles por el Estado los daños materiales ocasionados en la vivienda habitual de las personas físicas como consecuencia de actividades delictivas cometidas por bandas armadas o elementos terroristas, con el alcance y condiciones que establezcan las normas que desarrollen este precepto, ajustándose a los siguientes criterios:

1.º Los daños objeto de resarcimiento serán los sufridos en la estructura o elementos esenciales de la vivienda habitual de las personas físicas.

2.º Estas ayudas, que tendrán carácter subsidiario respecto de cualesquiera otras reconocidas por las Administraciones Públicas o derivadas de contratos de seguro, alcanzarán el valor total de la reparación, reduciéndose en cuantía igual al valor de otras indemnizaciones, cuando concurran éstas.

3.º Para la valoración de los daños será necesaria la tasación pericial de los correspondientes servicios técnicos competentes.”

25 BOE de 1 de agosto de 1992, núm. 184.

26 Real Decreto 673/1992, de 19 de junio, por el que se regulan los resarcimientos por daños a víctimas de bandas armadas y elementos terroristas. BOE de 30 de junio de 1992, núm. 156

27 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996.

en diez mensualidades del salario mínimo interprofesional del importe de las indemnizaciones por daños personales; amplió la cobertura de los daños materiales a los sufridos en los establecimientos empresariales en un cincuenta por ciento; creó las ayudas al estudio y de asistencia psicológica y habilitó un régimen de subvenciones a las asociaciones dedicadas a la atención de estos damnificados, tratando al mismo tiempo de adoptar un sistema de concesión de ayudas que atendiera a criterios de protección a la víctima, promoviera la flexibilidad y redujera el formalismo de la actuación administrativa.

Posteriormente, esta Ley fue desarrollada por el Real Decreto 1211/1997, de 18 de julio por el que se aprobó el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo que reguló específicamente el tratamiento psicológico de las secuelas (art.20) para víctimas y sus familiares o convivientes, desde que aparecen los trastornos psicopatológicos causados o evidenciados por el atentado, mediante conciertos con otras administraciones públicas o entidades privadas o tratamientos individuales hasta tres mil euros<sup>28</sup>.

También en el año 1997, se promulga el Real Decreto-Ley 13/1997 en virtud del cual se convoca un "un sorteo finalista de la Lotería Nacional, de entre los que anualmente se celebran con periodicidad semanal, parte de cuyos beneficios irán destinados a lograr los fines señalados para todas las víctimas del terrorismo, con atención preferente a aquéllas que, por carecer de cobertura normativa en el momento de producirse el atentado, no hubieran percibido indemnización o resarcimiento alguno o bien se encontraran en situación de necesidad económica, gestionándose estos gastos por el Ministerio del Interior con la asistencia y dirección técnico-presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda"<sup>29</sup>.

Por su parte, el Real Decreto 73/1998 reguló los criterios de asignación de ayudas del Sorteo realizado el 18 de octubre de 1997. El Gobierno era consciente que la promulgación de normas, con compensaciones más cuantiosas y nuevos supuestos de resarcimiento, había provocado diferencias en el tratamiento de casos semejantes, pero ocurridos en momentos distintos. También fue aconsejable -por el tiempo transcurrido- abrir la posibilidad de examinar la situación económica y personal de las víctimas para, en su caso, mejorarla, de acuerdo con el principio de solidaridad. El Real Decreto previó tres categorías básicas de ayudas destinadas a favorecer a las víctimas o a sus familiares directos que no hubieran recibido compensación; a quienes, habiendo obtenido en su día alguna compensación, se encuentren en la actualidad en situación económica precaria, y, por último, a las víctimas que por las circunstancias especiales concurrente no hayan podido ser atendidas con las ayudas previstas<sup>30</sup>.

El sistema asistencial vigente fue ampliado por el artículo 48 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que extendió los daños materiales indemnizables a los elementos no esenciales de las viviendas habituales y a los sufridos por vehículos particulares, al tiempo que previó la indemnización del alojamiento provisional de las víctimas de atentados y la concesión de ayudas extraordinarias a éstas<sup>31</sup>.

La disposición adicional cuadragésima segunda de la Ley 50/1998 estableció una importante previsión en materia de ayudas educativas y de tratamientos psicológicos. En efecto, reguló que "las ayudas de estudio y las de asistencia psicológica a la víctimas del terrorismo podrán ser concedidas, conforme a lo que establezcan las normas de desarrollo de este precepto, cualquiera que fuese la fecha de comisión de la actividad delictiva causante del daño que dio origen a su condición de víctimas"<sup>32</sup>.

---

28 Real Decreto 1211/1997, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo. BOE de 31 de julio de 1997, núm. 182

29 BOE 16 de agosto de 1997, núm. 196

30 BOE 24 de enero de 1998, núm. 21.

31 Se trató de otra norma al estilo de su precursora. Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE de 31 de diciembre de 1997, núm. 313

32 Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE de 31 de diciembre de 1998, núm. 313

En el año 1999 se produjo otro de los hitos más trascendentales en el sistema de asistencia y protección a las víctimas del terrorismo. Por unanimidad, las Cortes Generales aprobaron la Ley 32/1999, de solidaridad con las víctimas del terrorismo<sup>33</sup>. Esta norma creó un sistema extraordinario de indemnizaciones y un especial régimen de condecoraciones.

Los destinatarios de los resarcimientos (heridos y familiares de fallecidos) poseían las acciones civiles para reclamar indemnizaciones contra los autores de los atentados. Generalmente, los condenados por terrorismo son insolventes. Por ello, se instauró un mecanismo excepcional que garantiza a las víctimas el cobro de las indemnizaciones. Todo aquel que tuviese sentencia penal condenatoria, recibiría el importe fijado por los jueces o, en caso de ser muy bajos, las cuantías que se fijaron en un baremo legal. Este mismo baremo se utilizó para resarcir los daños personales a quienes no tuviera resolución judicial condenatoria. El Estado asumió el pago de tales cantidades, previa transmisión de las acciones civiles.

La ley fue aprobada durante una tregua de la banda terrorista ETA y se pensó como una “legislación de cierre”, en el bien entendido que no se cometerían más atentados y no habría más víctimas. Tras la ruptura de la tregua, sobrevino una oleada de asesinatos y atentados, razón por la cual la Ley de solidaridad tuvo que ser prorrogada anualmente para dar cobertura a los nuevos atentados. El mecanismo indemnizatorio funcionaba en dos momentos: primero, tras la comisión del atentado reciben un «adelanto indemnizatorio» de acuerdo a las cantidades determinadas legalmente (baremos legales). Y más tarde, cuando se dicta sentencia penal condenatoria, el Estado abona la diferencia entre las cantidades fijadas por los jueces y lo ya abonado.

La Ley de solidaridad también instauró un sistema de condecoraciones al crear la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo, con la concesión de la Encomienda para heridos y secuestrados y la Gran Cruz, a título póstumo, para fallecidos en atentados terroristas<sup>34</sup>.

Otra Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en este caso la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, amplió el modelo asistencial a las víctimas del terrorismo: amplió del 50 al 100% la cobertura de los daños materiales sufridos en establecimientos mercantiles o industriales, con el límite de 90.151,82 euros; estableció la indemnización de los daños producidos en locales de partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales, que son indemnizados en su integridad; y, por último, contempló, también por primera vez, el resarcimiento por daños experimentados en viviendas no habituales de las personas, daños que fueron resarcidos en el cincuenta por ciento, con el límite antes expresado<sup>35</sup>.

Fue artículo 49 de la Ley 53/2002, también de medidas fiscales, administrativas y del orden social, el que introdujo los anticipos a cuenta en casos de perentoria necesidad. Expresamente reguló: “En supuestos de perentoria necesidad podrán concederse anticipos a cuenta de las ayudas extraordinarias, gastos de asistencia médica, traslados de afectados y alojamientos provisionales, cuya cuantía no excederá el 70 por 100 de la cantidad que previsiblemente pudiera corresponder en la resolución que acuerde su concesión. Tales anticipos podrán librarse como pagos a justificar”<sup>36</sup>.

El punto culminante de esta etapa normativa llegó con la aprobación del Real Decreto 288/2003 que desarrolló y consagró toda la normativa en materia de resarcimientos y ayudas ordinarias a las víctimas del terrorismo, cuya regulación legal descansaba en las citadas Ley 13/1996, Ley 66/1997, Ley 50/1998, Ley 24/2001, Ley 53/2002. Respecto al procedimiento reiteró expresamente el principio de trato favorable a la víctima para atenuar las formalidades en la aplicación de esta norma, y evitar la llamada segunda victimización. Estableció una

33 BOE de 9 de octubre de 1999, núm. 242

34 Real Decreto 1974/1999, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo. BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 1999.

35 BOE de 31 de diciembre de 2001, núm. 313.

36 BOE de 31 de diciembre de 2002, núm. 313.

nueva regulación de los plazos de tramitación de los expedientes para acercarlos al desarrollo práctico de los procedimientos; medidas concretas en los sistemas de evaluación de los daños corporales y materiales, y el sistema de revisión administrativa de las resoluciones mediante el recurso potestativo de reposición ante el Ministerio del Interior.

Los atentados terroristas del 2004 en Madrid (Atocha, calle Téllez, El Pozo del Tío Raimundo y Santa Eugenia) y de 3 de abril (c/ Carmen Martín Gaité, en Leganés) marcaron, sensiblemente, la política de asistencia y protección a las víctimas del terrorismo, sobre todo, porque demostraron que la legislación vigente adolecía aún de previsiones y carencias. En especial, evidenció la necesidad de una respuesta adecuada ante atentados de carácter masivo (192 fallecidos, 1.893 heridos), con víctima de varias nacionalidades (16 nacionalidades distintas) y cuantiosos daños materiales.

Desde el punto de vista organizativo, se decidió dotar la atención a víctimas de una estructura especializadas. Paralelo a la Subdirección General de Atención a Víctimas del Terrorismo (creada por la Ley 13/1996), se creó -con rango de Secretario de Estado- un Alto Comisionado de Apoyo a Víctimas del Terrorismo<sup>37</sup> que funcionó desde diciembre 2004 hasta septiembre de 2006. Fue sustituido por una Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, dependiendo del Ministerio del Interior<sup>38</sup> que integró la existente Subdirección de Ayudas (gestión de prestaciones y ayudas económicas) y creó una nueva Subdirección de Apoyo dedicada más al apoyo al movimiento asociativo y a la implementación de los programas sociales, de acompañamiento y d de intervención familiar.

Además del trabajo asistencial e indemnizatorio, estas estructuras administrativas -con la inestimable colaboración de asociaciones y fundaciones de víctimas- se centraron en impulsar los estudios normativos y la preparación de un borrador de texto que unificara las normas vigentes sobre apoyo y protección a víctimas del terrorismo y, a su vez, integrara las nuevas prestaciones que se fueron aprobando, intentará eliminar las deficiencias que se advertían y asumiera nuevos retos. Todo ello descansaba en lo que, usualmente, se conoce como “sistema de protección integral”.

Entre las medidas más significativas que se adoptaron en los últimos años de la primera década de los años dos mil, están:

- a) La modificación del Real-Decreto Ley 8/2004 sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad<sup>39</sup>, para establecer que el personal incluido en su ámbito de aplicación que fueren objeto de un atentado terrorista serán indemnizados conforme a la Ley 13/1996 y la Ley 32/1999, de solidaridad con las víctimas del terrorismo. Esta modificación permitió indemnizar a los familiares de militares fallecidos en atentados terroristas en el extranjero, conforme a la legislación de víctimas<sup>40</sup>.
- b) Prórroga indefinida de la Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo, dado que se necesitaba -por haberse concebido con carácter temporal- prórrogas anuales. Así, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 declaró su prórroga indefinida para dar cobertura a cualquier atentado en el futuro<sup>41</sup>.
- c) Pensiones excepcionales para las parejas de hecho de víctimas mortales de atentados terrorista, En virtud del Real Decreto-Ley 6/2006, de 23 de junio se concedieron 18 pensiones excepcionales a parejas de hecho de víctimas mortales por terrorismo<sup>42</sup>.

---

37 Real Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre. BOE de 21 de diciembre de 2004, núm. 306.

38 Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre. BOE de 12 de septiembre de 2006, núm. 218.

39 BOE de 10 de noviembre de 2004, núm. 271.

40 Disposición 57ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, BOE de 27 de diciembre de 2007, núm. 310.

41 BOE de 24 de diciembre de 2008, núm. 309.

42 BOE de 24 de junio de 2006, núm. 150

- d) Modificación para flexibilizar el requisito de la dependencia económica de los familiares que resultan beneficiarios de pensiones por atentados terroristas mediante Real Decreto 370/2008, por el que se modifica el Real Decreto 5/1993, de 8 de enero sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas<sup>43</sup>.
- e) Ascensos honoríficos a víctimas mortales por terrorismo, pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Mediante el Real Decreto 308/2005, de 18 de marzo, se reguló el ascenso para los miembros del Cuerpo Nacional de Policía<sup>44</sup> y con el Real Decreto 319/2005, de 18 de marzo, para los militares fallecidos en atentado terrorista<sup>45</sup>.
- f) Asistencia jurídica gratuita a las víctimas del terrorismo, con designación de abogado y procurador de forma inmediata, caso de atentado terrorista, mediante la Ley 16/2005, de 18 de julio que modificó la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea<sup>46</sup>.
- g) Creación y puesta en funcionamiento de la Oficina de Atención a las Víctimas del Terrorismo en la Audiencia Nacional, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros del día 11 de marzo de 2005. Y, designación de un Fiscal Especial para la atención a víctimas del terrorismo en la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Paralelo a estas medidas de carácter estatal y ámbito nacional, un significativo número de Comunidades Autónomas fueron aprobando, en los últimos años, disposiciones propias en materia de asistencia y protección a las víctimas. Sin entrar en su análisis detallado, merecen ser reseñadas las siguientes:

- 1) Andalucía: Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>47</sup>
- 2) Aragón: Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las víctimas del Terrorismo<sup>48</sup>, modificada por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre<sup>49</sup>.
- 3) Comunidad de Madrid: Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo<sup>50</sup>, modificada por la Ley 7/1997, de 17 de febrero<sup>51</sup>. Decreto 2/2007, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se actualiza la cuantía de las ayudas a las víctimas del terrorismo<sup>52</sup>.
- 4) Navarra: Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo<sup>53</sup>

43 Real Decreto 370/2008, de 7 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 5/1993, de 8 de enero, sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para 1993 y otras normas en materia de Clases Pasivas. BOE 8 de marzo de 2008, núm. 59.

44 BOE 22 de marzo de 2005, núm. 69

45 BOE 22 de marzo de 2005, núm. 69

46 BOE de 19 de julio de 2005 núm. 171 Disposición Adicional octava. Asistencia jurídica gratuita a las víctimas del terrorismo: 1. Las personas declaradas víctimas del terrorismo que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, en los términos establecidos en la presente Ley, tienen derecho a la representación y defensa gratuitas por Abogado y Procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la situación que provoca la citada condición. En estos supuestos una misma dirección letrada asumirá la defensa de la víctima. Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima. 2. En todo caso, se garantizará la defensa jurídica gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas del terrorismo que lo soliciten, sin perjuicio de que si no se les reconoce con posterioridad el derecho a la asistencia jurídica gratuita, éstas deberán abonar al Abogado y al Procurador, en su caso, los honorarios devengados por su intervención. 3. Los Colegios de Abogados adoptarán las medidas necesarias para la designación urgente de letrado de oficio para garantizar la asistencia y defensa de las víctimas del terrorismo.

47 BOJA núm. 230, de 24 de noviembre; BOE núm. 296, de 6 de diciembre.

48 BOA núm. 94, de 3 de julio; BOE núm. 189, de 6 de agosto.

49 BOA núm. 253, de 31 de diciembre; BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2013

50 BOCM núm. 307, de 27 de diciembre. Corrección de errores en BOCM núm. 14, de 17 de enero de 1997; BOE núm. 93, de 18 de abril de 1997

51 BOCM núm. 42, de 19 de febrero; BOE núm. 207, de 29 de agosto.

52 BOCM núm. 9, de 11 de enero

53 BON núm. 57, de 10 de mayo; BOE núm. 132, de 31 de mayo

- 5) Comunidad Valenciana: Ley 1/2004, de 24 de mayo, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo<sup>54</sup>, modificada por la Ley 10/2006, de 26 de diciembre<sup>55</sup> y por la Ley 3/2009, de 14 de abril<sup>56</sup> Decreto 163/2005, de 4 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo<sup>57</sup>
- 6) Extremadura: Ley 6/2005, de 27 de diciembre, de medidas para la asistencia y atención de las víctimas del terrorismo y de creación del Centro Extremeño de Estudios para la Paz<sup>58</sup>.
- 7) País Vasco: Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo<sup>59</sup>. Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las Víctimas del Terrorismo<sup>60</sup>.
- 8) Murcia: Ley 7/2009, de 2 de noviembre, de ayuda a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia<sup>61</sup>, modificada por la Ley 13/2009, de 23 de diciembre<sup>62</sup>.

El cierre de esta etapa fue, sin lugar a dudas, la aprobación de la Ley integral en la que, durante años, se venía trabajando y discutiendo con los colectivos de víctimas y la propia sociedad civil. Pese a que el borrador fue presentado por el Gobierno, se tramitó como una proposición de ley de todos los partidos políticos representados en el Congreso de Diputados<sup>63</sup>. El texto propuesto pretendía eliminar las incongruencias, dispersión, vacíos e, incluso, ciertas desigualdades nada deseables que se venían arrastrando durante años. También pretendía consagrar jurídicamente la vigente política de protección y asistencia a las víctimas.

Como se ha visto hasta aquí, todas las disposiciones en materia de víctimas - de importante calado y alcance- conformaba un profuso sistema que podía ser engorroso y disperso para sus destinatarios. La proposición de ley tenía una significativa vocación codificadora pues intentó sistematizar en una sola norma, con unidad de criterio y afán de coherencia, todo el sistema prestacional que se había construido en la democracia a favor de este colectivo.

Se apreciaban, también, que las normas asistenciales no amparan determinadas situaciones. Por ejemplo, no existían disposiciones específicas sobre cómo actuar de inmediato tras un atentado terrorista. Víctimas de atentados anteriores al 1 de enero de 1968 no habían podido ser resarcidas económicamente. Los españoles que resultaron víctimas de atentados en el extranjero sólo podían acceder a las indemnizaciones cuando los actos se dirigen contra intereses españoles, eran cometidos por bandas o grupos que operan habitualmente en España o los afectados eran miembros de contingentes u operaciones de paz y seguridad española en el exterior. La Proposición de ley recogió un conjunto de medidas y de actuaciones urgentes después un atentado para así responder con mayor eficacia y coordinación en la asistencia y atención a las víctimas y sus familias. El ámbito de aplicación temporal se retrotrajo a enero de 1960<sup>64</sup> y extendió las indemnizaciones a las víctimas españolas en atentados terroristas en el extranjero pendientes de resarcimientos.

---

54 DOGV núm. 4762, de 27 de mayo; BOE núm. 157, de 30 de junio

55 DOGV núm. 5416, de 28 de diciembre; BOE núm. 20, de 23 de enero de 2007

56 DOGV núm. 5994, de 16 de abril; BOE núm. 110, de 6 de mayo.

57 DOGV núm. 5131, de 9 de noviembre

58 DOE núm. 150, de 31 de diciembre; BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2006

59 BOPV núm. 124, de 1 de julio; BOE núm. 212, de 3 de septiembre de 2011

60 BOPV núm. 239, de 15 de diciembre

61 BORM núm. 264, de 14 de noviembre de 2009. Corrección de errores en BORM núm. 52, de 4 de marzo de 2010; BOE núm. 35, de 10 de febrero de 2011

62 DORM núm. 300, de 30 de diciembre; BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2011

63 El 25 de junio de 2010 los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular en el Congreso, Catalán (Convegència i Unió), Vasco (EAJ-PNV), de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verd y Mixto remitieron a la mesa del Congreso un texto aceptado y consensuado por todos.

64 Tomando como referencia el primer atentado terrorista, con resultado muerte, ocurrido en la estación de Amara, San Sebastián. Hasta ese momento, este hecho ni había sido reconocido ni indemnizado conforme a las leyes vigentes de asistencia y protección a víctimas del terrorismo.

También se apreciaban incongruencias. Por ejemplo, los agravamientos de secuelas derivados de atentados terroristas sólo podían indemnizarse por una ley (Ley 13/1999, legislación ordinaria) y no por la Ley de solidaridad (Ley 32/1999, legislación extraordinaria). La nueva legislación permitiría valorar y compensar económicamente los casos de empeoramientos físicos y psíquicos -consecuencia del atentado terrorista- que se produzcan con el paso del tiempo.

Un tema que la nueva ley debía superar eran las desigualdades y agravios en el pago solidario del Estado por fallecimiento o lesiones. En efecto, existían diferencias en las cuantías indemnizatorias cuando la misma es fijada por sentencia penal condenatoria o por baremo legal. Incluso, en supuestos de pago por sentencia se apreciaban diferencias entre las cuantías fijadas en las resoluciones judiciales actuales y las dictadas otros años (por ejemplo en la década de los años ochenta y años noventa). Para resolverlo, la nueva ley creó un sistema indemnizatorio que intenta ser más racional y justo. Se establecen unos mínimos legales (Anexo I). Toda víctima o familiar con derecho a recibir la prestación indemnizatoria que no hayan alcanzado esos mínimos legales podrán solicitar al Estado el pago solidario de la diferencia entre lo ya abonado y las nuevas cuantías. Al mismo tiempo, se propuso un límite máximo a la solidaridad del Estado. Con ello, se refuerza el principio de igualdad y merman situaciones de disconformidad y de agravios comparativos con las indemnizaciones. Ello no impedirá que los jueces puedan valorar libremente el daño producido y que la víctima y sus familias puedan ejercer sus pretensiones de obtener en vía jurisdiccional las cuantías no asumidas por el Estado.

Por otra parte, determinados supuestos recogidos en las normas vigentes necesitaron ser reforzados jurídicamente, entre ellos, las personas amenazadas. Ninguna de las leyes sobre resarcimientos y ayudas a víctimas del terrorismo excluían esta modalidad delictiva, siempre y cuando se lograra acreditar en sede administrativa o judicial secuelas derivadas de tales actos. Así se podía acceder a las prestaciones indemnizatorias previstas para cada supuesto (lesiones no invalidantes o incapacidades permanentes). Incluso, existían ayudas extraordinarias -de carácter especial, artículo 43 del Real Decreto 288/2003, reglamento de ayudas y resarcimientos- destinadas a reparar los perjuicios económicos causados a personas que, habiendo sido objeto de amenazas, sufrían ataques en sus bienes o propiedades. Sin embargo, en la nueva Ley se intentó fortalecer esa protección al mencionar expresamente a los amenazados y declarar que serían objeto de especial atención por parte de las Administraciones públicas (artículo 5), reconociéndose así su significado ético y político. Los reconocimientos y condecoraciones también se consolidan con la posibilidad de concesión de oficio de las Grandes Cruces y Encomiendas así como el compromiso de impulsar actos, símbolos, calles, monumentos, etc. en recuerdo y homenaje a las víctimas, cuya condición será especialmente evaluable para la concesión de las condecoraciones y recompensas que pudieran corresponderles conforme a su profesión, ocupación o lugar de residencia.

Como ya se ha dicho, toda normativa persiguió un afán u objetivo de protección integral, entendida en dos sentidos: uno de tipo formal y otro de contenido. Formalmente la nueva norma integra y unifica en un solo texto el conjunto de ayudas, apoyos, honores o prestaciones a las víctimas del terrorismo en España. Al mismo tiempo, consagró jurídicamente el sistema de protección integral que se ha instaurando en los últimos años a favor de las víctimas. Como novedad se incorpora un amplio dispositivo normativo de protección social para atender las necesidades básicas de las víctimas y sus familias en diferentes ámbitos: psicosocial y de la salud (con formación especializada de los profesionales que las atienden), en el laboral (planes de empleo específicos); en el educativo (becas, tutores y exención de tasas académicas); en el proceso penal (protegiendo su dignidad, su intimidad y reforzando la información y el acompañamiento a los procesos judiciales) o en el de la vivienda (facilitando su acceso junto a otros colectivos vulnerables).

La proposición de ley fue tramitada con una amplia participación de las asociaciones y fundaciones de víctimas, las cuales comparecieron en la Comisión de Interior, así como de

los grupos políticos proponentes. Se presentaron enmiendas al texto original e importantes sugerencias para su mejora. Finalmente fue aprobada por una inmensa mayoría en el Congreso de Diputados: 340 votos favorables, 9 diputados ausentes y 1 voto en contra (la representante de UPyD, pese a ser proponente de la norma) y por unanimidad en el Senado.

La Ley fue publicada, como Ley 29/2011 de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo<sup>65</sup> (en lo sucesivo se identificará como Ley integral). Sus principios inspiradores fueron: memoria, dignidad, justicia y verdad. Memoria, que salvaguarde y mantenga vivo su reconocimiento social y político. Dignidad, simbolizando en las víctimas la defensa del Estado de Derecho frente a la amenaza terrorista. Justicia, para evitar situaciones de desamparo de las víctimas. Verdad, al poner de manifiesto la violación de los derechos humanos que suponen las acciones terroristas.

La Ley integral dispuso que el Gobierno, en el plazo de 6 meses a partir de su entrada en vigor, a propuesta conjunta de los Ministerios de Justicia, Economía y Hacienda, del Interior y de Trabajo e Inmigración, debía desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en la misma. Sin embargo, a los pocos meses de su promulgación, España tuvo un cambio de gobierno con todas modificaciones y reestructuraciones que conlleva. Por vía de la Ley 2/2012, de 29 de junio, Presupuestos Generales del Estado (Disposición final décimo séptima)<sup>66</sup>, el texto recién aprobado tuvo que ser enmendado en alguno de sus artículos para corregir indeseadas situaciones de desigualdad que escaparon del debate parlamentario. Y, sobre todo, se acentuó la difícil situación de crisis económica y social.

El Reglamento de desarrollo fue aprobado en el Consejo de Ministro del 6 de septiembre de 2013 y publicado en el BOE del día 18 de septiembre como Real Decreto 671/2013. Han transcurrido prácticamente dos años en que ha convivido una nueva ley (Ley 29/2011) con los reglamentos de desarrollo de normas derogadas (Real Decreto 288/2003, reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo; el Real Decreto 1912/1999, reglamento de ejecución de la Ley de solidaridad y el Real Decreto 1974/1999, reglamento de la Real Orden de reconocimiento civil a las víctimas del terrorismo). De modo que, la aprobación del reglamento es, en sí misma, un acierto formal pues provoca que el sistema normativo, en materia de víctimas del terrorismo, goce de coherencia y seguridad.

El nuevo Reglamento, al desarrollar lo establecido en la Ley integral, permite solicitar y obtener importantes prestaciones económicas por daños personales y materiales (incremento cuantitativo de ciertas prestaciones económicas: asistencia psicológica; abono de daños materiales, ayudas educativas). Aquellas víctimas o sus familiares que hubiesen percibido indemnizaciones en cuantía inferior a la señalada en el Anexo I de la Ley, podrán solicitar el abono de la diferencia que pudieran corresponderles, en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor del Reglamento. Comprende a todos los actos que hubieren tenido lugar desde el 1 de enero de 1960. Esta disposición, insistimos, fue aprobada en momentos en que España atraviesa una difícil situación económica, financiera y social, donde se han impuesto ajustes, recortes y un marcada tendencia a la austeridad. Sin duda alguna, este esfuerzo es un reconocimiento del Estado y de la sociedad hacia las víctimas del terrorismo.

Lamentablemente, algunos partes del texto del nuevo Reglamento deslucen el enorme esfuerzo realizado. Esta norma no sigue la estructura lógica de la Ley integral que ya había sido consensuada con las víctimas y que contaba con una mayoritaria aceptación. Por ejemplo, las actuaciones inmediatas tras un atentado terrorista -que constituye el punto de partida de la Ley integral- son relegadas a dos artículos, extremadamente escuetos y que reproducen el texto legal, sin más aportaciones. En cambio, se comienza con las prestaciones económicas que, en reiteradas ocasiones, han sido señaladas como secundarias dentro de las prioridades que han señalado las víctimas.

---

65 BOE de 23 de septiembre de 2011, núm. 229.

66 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE de 30 de abril de 2012, núm. 103

Formalmente se emplean términos y expresiones acuñados por la legislación derogada (por ejemplo, “beneficiarios”) y otras en las que las víctimas han mostrado especial oposición por atentar contra su dignidad (por ejemplo utilizar la expresión “afectados” en lugar de víctimas). El Reglamento no desarrolló “las actuaciones inmediatas tras un atentado terrorista”. Éstas que habían sido una reclamación constante de las víctimas -en especial tras los atentados del 11 de marzo de 2004- fueron plasmadas en la Ley integral ordenando que en el plazo de 1 año se publicarían los criterios esenciales para la elaboración de los protocolos de actuación. Hasta la fecha, se ha incumplido con ese mandato legal. El Reglamento se ha limitado a reproducir la mitad de dos artículos de la Ley (asistencia psicológica y sanitaria), sin aportar nada nuevo. No regulan las actuaciones en materia de información, ni la asistencia consular en caso de atentado en el extranjero, no hay ninguna precisión, ni desarrollo de la genérica regulación de la Ley integral.

En algunas prestaciones y derechos tampoco se produce un verdadero desarrollo reglamentario. Se opta por una mera enunciación y las medidas que sería lo verdaderamente interesante y novedoso del Reglamento se dejan a normas futuras. Ejemplo: apoyo psicopedagógico o ayudas en materias de vivienda<sup>67</sup>. En otras prestaciones, el Reglamento ni siquiera las regula quedando situaciones sin un verdadero desarrollo. Ejemplo: los reconocimientos honoríficos a los ilesos en atentados terroristas y a los familiares de los fallecidos hasta el segundo grado de consanguinidad<sup>68</sup>.

Tampoco hay desarrollo alguno de las acciones que garantizar la defensa y el honor de las víctimas. Este aspecto que resulta tan importante en la deslegitimación del terrorismo, para convivencia democrática y dignidad de las víctimas quedan sin ninguna concreción. De modo que las posibles acciones y medidas que fueron anunciadas en la Ley integral quedan solamente en un anuncio, casi simbólico.

Existen derechos y prestaciones que ni siquiera son mencionados en la Ley integral. Por ejemplo: - La consideración, como víctimas del terrorismo a efectos honoríficos, de respeto, dignidad y defensa pública de estos valores al cónyuge del fallecido o persona ligada con él por análoga relación de afectividad, los padres y los hijos, abuelos y hermanos. (Art. 4.5 de la Ley integral) - A efectos honoríficos y de condecoraciones la consideración de los familiares de los fallecidos hasta el segundo grado de consanguinidad, y las personas que, habiendo sido objeto de atentados terroristas, hayan resultado ilesas. (Art. 4.6 de la Ley integral).- Las acciones de información general, dentro de las actuaciones inmediatas tras un atentado terrorista. (Art. 8 de la Ley integral); - La información específica sobre ayudas, indemnizaciones y demás prestaciones. (Art. 11 de la Ley integral); - La asistencia consular y diplomática. (Artículo 13 de la Ley integral); - La compatibilidad y computo de las acciones de responsabilidad patrimonial al Estado por el normal o anormal funcionamiento de la Administración. (Artículo 15 de la Ley integral); - Los derechos de los afectados en el tratamiento de las informaciones correspondientes a las víctimas del terrorismo. (Capítulo Séptimo de la Ley integral); -Protección de las víctimas en los procesos judiciales. (Título Quinto de la Ley integral); - Reconocimiento institucional de la presencia de las víctimas. (Artículo 58 de la Ley integral); - Educación para la defensa de la libertad, la democracia y la paz. (Artículo 59 de la Ley integral); - Defensa del honor y la dignidad de las víctimas. (Artículo 61 de la Ley integral); - Actividad subvencional (Artículo 65 de la Ley integral).

67 Por ejemplo, en el artículo 34 se regula el apoyo psicopedagógico: “El Ministerio del Interior, en cooperación con las Comunidades Autónomas y en el marco de la normativa que regula la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, *desarrollará las medidas necesarias* para que los alumnos de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria que, como consecuencia de las acciones comprendidas en el ámbito de aplicación de este reglamento, padezcan problemas de aprendizaje o adaptación social, puedan recibir apoyo psicopedagógico, prioritario y gratuito” (la cursiva es nuestra).

68 Precisamente la situación de “ilesos” queda desdibujada en el presente Reglamento, sobre todo, porque se menciona en los procedimientos de condecoraciones una posible “declaración de ilesos”, sin que tal declaración se derive o extraiga efecto jurídico alguno. Se desconoce para qué servirá, entonces, tal pronunciamiento si no se le reconocen consecuencias jurídicas.

Con independencia de que sobre la Ley integral y su Reglamento volveremos en los epígrafes siguientes, merece ofrecerse una recapitulación de toda esta evolución. A modo de resumen podemos concluir que ha existido, al menos, tres momentos fundamentales:

- la etapa inicial de esta evolución se caracterizó por la concesión de unas incipientes ayudas, vinculadas al reconocimiento de méritos patrióticos y condición de funcionarios y, en otros casos, sostenidas por la solidaridad popular.
- una segunda etapa en la cual se produjo un desarrollo paulatino de las prestaciones resarcitorias, a través de normas complejas, con una mezcla de legislación civil, laboral, administrativa y penal. También se recurrió al uso de mecanismos solidarios por evidenciarse situaciones de desigualdad y agravios comparativos.
- una tercera etapa, de consagración y desarrollo de sus derechos, la implementación de una política de protección integral y de amplios reconocimientos (social, institucional, simbólico etc.) con un importante y creciente fortalecimiento del movimiento asociativo y fundacional.

### III- Contenido de la reparación a las víctimas del terrorismo en España. Logros y retos

Para conocer el contenido de la reparación a las víctimas del terrorismo en España vamos a utilizar, básicamente, los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, tal y como aparecen aprobadas en la Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 21 de marzo de 2006<sup>69</sup>.

Dicha Resolución establece -en su apartado VI- que “las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como las de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”.

En cuanto a la reparación de los daños sufridos establece -en el apartado IX- que “una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido(...) Los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones (...) y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, mediante:

- a) medidas de restitución
- b) medidas indemnizatorias
- c) medidas de indemnización

---

69 Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 21 de marzo de 2006, «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones». Naciones Unidas, A/RES/60/147.

- d) medidas de satisfacción
- d) garantías de no repetición.

Aunque éste será el esquema básico que utilizaremos en nuestra exposición, no coincide exactamente con el seguido por el legislador en la Ley 29/2011 de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo; ni mucho menos en el Real Decreto 671/2013, Reglamento de desarrollo. La Ley integral en su artículo 2.1 reconoce la verdad como uno de los valores fundamentales para “poner de manifiesto la violación de los derechos humanos que suponen las acciones terroristas”. Previamente, en la Exposición de Motivos, declara que esta ley “asume igualmente una idea relativamente novedosa, que impregna todo su articulado y es que las víctimas del terrorismo son, en efecto, víctimas de violaciones de derechos humanos. Esta tesis refuerza sin duda el estatus normativo de la víctima, vinculando sus derechos a los valores constitucionales y universales de las sociedades abiertas y democráticas y señalando correlativamente obligaciones jurídicas vinculantes para el Estado que aseguran la adecuada compensación de quienes han sufrido el terrorismo”.

Sin embargo, la articulación de su contenido no se estructura agrupando las medidas de restitución, las indemnizatorias, las de satisfacción etc., tal y como se recoge en la Resolución 60/147 de Naciones Unidas y en otras legislaciones de protección a víctimas, recientemente promulgadas (por ejemplo, la Ley de Víctimas y de restitución de tierras de Colombia)<sup>70</sup>. Optó por otro esquema de exposición: siete Títulos (disposiciones generales; actuaciones inmediatas tras un atentado terrorista para la protección de las víctimas; derechos y prestaciones derivados de actos de terrorismo; régimen de protección social; protección de las víctimas en los procesos judiciales; reconocimientos y condecoraciones; tutela institucional y apoyo a las víctimas del terrorismo). El Título tercero (dividido en varios capítulos) está destinado fundamentalmente al abono de daños (daños personales y materiales) y, por su parte, el título cuarto (también estructurado en capítulos) está destinado a las cuestiones de asistencia sanitaria, derechos laborales, actuaciones en materia de vivienda; ayudas educativas, los derechos específicos de los extranjeros y el tratamiento de las informaciones correspondientes a las víctimas del terrorismo).

Pese a no seguirse el esquema de la Resolución 60/147 nada impide que analicemos, conforme a sus recomendaciones, el contenido de la protección a las víctimas del terrorismo en España. Para exponerlas, señalaremos en primer lugar lo estipulado por Naciones Unidas y a continuación, su plasmación en la legislación de protección a las víctimas del terrorismo en España, señalado -cuando sea posible- sus logros y retos. No pretendemos agotar tan extenso tema; pero intentaremos resaltar las líneas más generales e interesantes de esta regulación.

#### IV- Medidas de restitución

Conforme a la Resolución 60/147, la restitución- siempre que sea posible- ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución

<sup>70</sup> La promulgación y entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 “por la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” -conocida como «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras» Diario Oficial No.48.096 de 10 de junio de 2011, Congreso de la República de Colombia-ha significado para Colombia y la comunidad internacional un significativo paso de avance en relación con la protección de un colectivo tan castigado, tan necesitado y tan vulnerable como lo son las víctimas de la violencia. En efecto, se trata de un denso cuerpo normativo desarrollado, hasta el momento, por sendos Decretos Reglamentarios (Decreto Número 4800 de 2011, del Ministerio de Justicia y del Derecho “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones” y el Decreto 4829 de 2011, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”) que pretende lograr que todas aquellas personas que han sufrido las nefastas consecuencias del conflicto armado interno reciban una compensación económica y moral así como que logren recuperar los proyectos de vida de los que fueron despojados.

comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

En caso de atentados terroristas con resultado muerte, lógicamente, no se pueden articular medida alguna que restituya el bien jurídico atacado (la vida). Para este supuesto, el más grave y extremo, se articulan, sobre todo, medidas indemnizatorias (resarcimientos a familiares directos) y de satisfacción (reconocimientos honoríficos). En consecuencia, las medidas de restitución estarán diseñadas, en gran medida, para los lesionados y los secuestrados en atentados terroristas; así como para las personas que sufran amenazas en su persona, la de sus familiares y patrimonio.

Para las víctimas de secuestros se prevé, una vez restituida la libertad, un sistema indemnizatorio que comprende una cantidad fija por el acto en sí mismo de secuestro (12.000€ art. 22 bis Ley integral y art. 14 Reglamento) más el abono de cantidades por los días en que se encontró privado de libertad. Las cantidades se calculan multiplicando por tres los días de secuestro y el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM/día) hasta el límite previsto para la Incapacidad Permanente Parcial (75.000€)<sup>71</sup>. Además podrá ser resarcido por los daños personales que el acto de secuestro le haya ocasionado, es decir, si se derivan lesiones permanentes no invalidantes o, en su caso, invalidantes (en sus modalidades de parcial, total, absoluta o gran invalidez).

La actual legislación ha superado la injusta situación que se producía con las víctimas de los delitos de detención ilegal que habían sido excluidas del régimen de ayudas<sup>72</sup>. Ni la ley ni su reglamento realizan tal discriminación; aunque se mantienen serias dudas respecto a cómo serán indemnizadas por el acto mismo de privación de libertad y por los días en que permanecen retenidos. A los detenidos ilegalmente no parece que puedan indemnizarse como si de una incapacidad temporal se tratase pues su definición legal no resulta compatible con la situación real que han vivido estas personas<sup>73</sup> y porque, además, la norma de desarrollo se aplicará a “las personas que haya sido objeto de secuestro, como consecuencia de las acciones comprendidas en el ámbito de aplicación de este reglamento, *exigiéndose alguna condición para su libertad, tendrá derecho a las prestaciones reconocidas (...)*”<sup>74</sup>.

Las familias de las **personas secuestradas**, como cualquier otro núcleo familiar de personas fallecidas o lesionadas, serán destinatarias de las actuaciones inmediatas tras la comisión de un atentado terrorista. Entre las que destacan la asistencia psicológica y psiquiátrica, con carácter inmediato y gratuito, para cubrir sus necesidades de atención, durante todo el tiempo que precisen de acuerdo con los criterios médicos y buscando en todo caso su mejor y más pronta recuperación (artículo 9 Ley integral); la información específica sobre ayudas, indemnizaciones y demás prestaciones (artículo 11 Ley integral) o la asistencia consular y diplomática, en caso de que el secuestro terrorista fuese en el extranjero (artículo 13 Ley integral). Estas prestaciones inmediatas son reconocidas en el texto de la Ley integral; pero se ha producido la indeseada situación de su falta de concreción y desarrollo en el Reglamento 671/2013 que ha reducido su contenido a dos escasos artículos (artículos 30 y 31 Reglamento).

71 Tabla III del Anexo I de la Ley 29/2011: IPREM/día x 3 hasta el límite de lo establecido en este anexo para la Incapacidad Permanente Parcial. Por ejemplo, el IPREM/día de 2013 está fijado en 17,75€ por día. Una persona, hipotéticamente secuestrada entre el 1 de marzo al 30 de marzo, cobraría a razón de la siguiente fórmula: 30 días x 17,75€ x (3) = 1.597,50€. En cambio, si los días en cautiverio fuesen muy elevados, se abonarían 75.000€ por los días de secuestro que es el límite señalado en la Tabla I para el supuesto de incapacidad permanente parcial.

72 El artículo 25.2 del RD 1912/1999, Reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de solidaridad con las víctimas del terrorismo estableció “ No darán lugar a indemnización las detenciones ilegales cometidas por miembros de organizaciones terroristas o de bandas armadas”

73 La incapacidad temporal es definida en el RD 671/2013, artículo 10.1 f). Se entenderá que la víctima se encuentra en situación de incapacidad temporal “mientras reciba asistencia sanitaria y esté impedida para el ejercicio de sus actividades profesionales o habituales”.

74 La cursiva es nuestra para destacar precisamente la distinción entre secuestro y acto de detención ilegal

La ley integral realizó un expreso reconocimiento de las **personas amenazadas**. Así en el artículo 2.2 inciso h) estableció entre sus fines el de “reconocer y apoyar a las personas objeto de amenazas y coacciones de los grupos terroristas y de su entorno”. En el artículo Artículo 5 (De los amenazados) regula que “las personas que acrediten -en los términos del artículo 3 bis<sup>75</sup>- sufrir situaciones de amenazas o coacciones directas y reiteradas, procedentes de organizaciones terroristas, serán objeto de especial atención, en el marco de sus competencias, por parte de las Administraciones Públicas”. Por su parte el Reglamento 671/2013 estableció para este colectivo el derecho a la financiación del coste de la atención psicológica, previa prescripción facultativa, con un límite de 3.600 euros por tratamiento individualizado (artículo 33 Reglamento); percibir ayudas extraordinarias que faciliten el traslado de localidad, abandono de vivienda, gastos de escolarización y otros que guarden relación con dicha situación (artículo 42 Reglamento); a la reducción de la jornada de trabajo con disminución proporcional del salario o a la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de reordenación del tiempo de trabajo que se utilicen en la empresa<sup>76</sup> y la movilidad geográfica, mediante el derecho preferente a ocupar otro puesto de trabajo, del mismo grupo profesional o categoría equivalente, que la empresa tenga vacante en cualquier otro de sus centros de trabajo<sup>77</sup> (artículo 44 Reglamento) y los que tuviesen la condición de funcionarios públicos y de personal laboral de las Administraciones Públicas tendrán derecho a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo y a la movilidad geográfica<sup>78</sup> (artículo 45 Reglamento).

Para las **personas lesionadas**, es decir, que hayan sufrido daños psíquicos y físicos como consecuencia de la actividad terrorista, tendrán derecho a ser beneficiarias de las medidas de bonificación a la contratación<sup>79</sup> y a ser beneficiarias de medidas de inserción laboral para colectivos con especiales dificultades para el acceso y permanencia en el empleo<sup>80</sup> (artículo 46 Reglamento).

Con todo, debe admitirse que en nuestra legislación de asistencia a víctimas del terrorismo debe trabajarse más por buscar mecanismos y herramientas que faciliten e incentiven el reintegro de las víctimas a su empleo. Tendremos ocasión de comprobar en el apartado siguiente (medidas indemnizatorias) que el sistema de protección tienen previstas un fuerte dispositivo resarcitorio y un consolidado régimen de pensiones extraordinarias por terrorismo. Este sistema, reparador de daños (indemnización) y corrector de desequilibrios económicos (pensión) estaría más completo y sería mucho más eficaz si, al mismo tiempo de resarcir y compensar, fuera capaz de lograr e incentivar el retorno de los lesionados a sus puestos de trabajo y, en consecuencia, su continua aportación a la sociedad. El sistema, tal y como está concebido, puede motivar comportamientos y actitudes que prefieran el acogimiento a prestaciones periódicas -tipo pensión extraordinarias- en lugar de retornar a sus puestos de trabajo. Si la situación psicofísica es irreversible, sin duda alguna, el sistema de pensiones es el adecuado. En cambio, deberían arbitrarse más medidas de estímulo -sobre todo para aquellos lesionados jóvenes, en edad laboral y con posibilidades de continuar aportando a la

75 Se trata de una modificación de adición realizada por la Ley de Presupuestos del año 2012( Ley 2/2012, de 29 de junio, BOE 30 de junio). El artículo 3 bis estableció los requisitos para el reconocimiento de las ayudas y prestaciones previstas en la ley: serán destinatarios de las ayudas y prestaciones reguladas en la presente ley aquellas personas en las que concurra alguno de los dos siguientes supuestos: a) Cuando en virtud de sentencia firme, se les hubiere reconocido el derecho a ser indemnizados en concepto de responsabilidad civil por los hechos y daños contemplados en esta ley. b) Cuando, sin mediar tal sentencia, se hubiesen llevado a cabo las oportunas diligencias judiciales o incoado los procesos penales para el enjuiciamiento de los delitos. En estos casos, la condición de víctima o derechohabiente, la entidad de los daños sufridos, la naturaleza de los actos o hechos causantes y los demás requisitos legalmente exigidos podrán acreditarse ante el órgano competente de la Administración General del Estado por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

76 En los términos del artículo 37.7 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

77 En los términos expresados en el artículo 40.3 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

78 En los términos previstos en el artículo 35 de la Ley 29/2011 y en la legislación específica.

79 Previstas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

80 De conformidad con lo previsto en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

sociedad- para facilitar su reingreso al régimen laboral. Gana la víctima en el plano personal y gana la propia sociedad en el plano general. Estamos, sin duda, ante uno de los retos que deberá asumir la futura legislación de apoyo a este colectivo.

## V-Medidas indemnizatorias

Conforme a la Resolución 60/147, las medidas indemnizatorias han de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

Como ha podido comprobarse en la descripción del largo trayecto que ha transitado la asistencia a las víctimas del terrorismo, en España han sido las medidas indemnizatorias las que han irrumpido con mayor fuerza y desarrollo en la protección de este colectivo. No puede negarse que existe en la actualidad un potente sistema indemnizatorio, prácticamente único en el mundo, que ha intentado paliar -en la medida de lo posible- los nada deseables efectos negativos que provoca el terrorismo a nivel personal y en la economía familiar.

Los **daños físicos y mentales** son resarcidos a través de un mecanismo que combina, en la actualidad, los sistemas ordinarios (régimen general de ayudas) con los extraordinarios (régimen especial de solidaridad). Con independencia del esclarecimiento, captura, enjuiciamiento y condena de los autores, las víctimas son resarcidas económicamente por los daños sufridos. La indemnización se produce escalonadamente, diferenciándose dos momentos: el primero, tras la evaluación de las lesiones sufridas (tanto físicas como psíquicas) originadas por el atentado y, el segundo, cuando se produce la condena civil de los autores y cómplices responsables del atentado. Se ha importado, prácticamente, el mismo mecanismo indemnizatorio que instauró la Ley 32/1999 de solidaridad pues, también con carácter previo, las víctimas debe ceder al Estado las acciones de responsabilidad civil. Los daños que resulten acreditados podrán ser calificados como “lesiones permanente no invalidantes”<sup>81</sup> o “lesiones permanente invalidantes” (en sus modalidades de incapacidad permanente parcial, total, absoluta y gran invalidez)<sup>82</sup>. También se indemnizan las incapacidades temporales que, como se ha expuesto, son los días en que las víctimas reciben asistencia sanitaria y están impedida para el ejercicio de sus actividades profesionales o habituales<sup>83</sup>. Se han elevado las cantidades a abonar -en comparación con las fijadas en la legislación precedente- y se refunden en un mismo texto legal los dos sistemas indemnizatorios, de modo que las víctimas reciben la indemnización en virtud de única legislación, eliminándose la duplicidad de regímenes que había estado vigente durante más de una década (finales de los años noventa hasta 2011).

Una novedad importante la nueva legislación es la limitación cuantitativa que se produce en el segundo momento indemnizatorio, es decir, cuando se produce la declaración de res-

---

81 Las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes se establecerán conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor y con arreglo al baremo resultante de la aplicación de la legislación de seguridad social sobre cuantías de las indemnizaciones de las lesiones, mutilaciones y deformaciones definitivas y no invalidantes, causadas por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

82 Se indemnizarán conforme a la Tabla I del Anexo I de la Ley integral: Gran Invalidez (500.000€); Incapacidad permanente Absoluta (180.000€); Incapacidad Permanente Total (100.000€); Incapacidad Permanente Parcial (75.000€)

83 Se indemnizan con una fórmula algo parecida a las indemnizaciones por secuestros: IPREM/día x 2, hasta el límite de 18 mensualidades. Tabla II, Anexo I, Ley integral.

ponsabilidad civil, mediante resolución judicial, a los condenados penalmente por los delitos de terrorismo. Con la Ley integral, el Estado continuará asumiendo, con carácter extraordinario el abono de las indemnizaciones correspondientes, impuestas en sentencia firme en concepto de responsabilidad civil, por la comisión los delitos de terrorismo. Estas indemnizaciones se extenderán únicamente a los daños físicos o psíquicos, pero esa cantidad no podrá exceder determinados límites cuantitativo<sup>84</sup>. A las cantidades fijadas por los jueces, habrá que descontar las adelantadas por el Estado (en el primer momento indemnizatorio), abonándose, entonces, la diferencia. Con esta fórmula se ha intentado eliminar las diferencias y agravios comparativos que se venían produciendo por diferentes cuantías indemnizatorias fijadas por los jueces de la Audiencia Nacional, para un mismo supuesto de daño. Esta situación -en especial, las elevadas cuantías indemnizatorias fijadas en los últimos años- venían provocado un considerable malestar en el colectivo de víctimas, sobre todo, en aquellas cuyas sentencias fueron dictadas en la década de los años ochenta y principios de los noventa.

No obstante al límite cuantitativo fijado, a quienes la sentencia judicial hubiera reconocido derechos de resarcimiento por un importe superior al recibido del Estado, conservarán la acción civil para reclamar la diferencia a los responsables de la acción delictiva causante de los daños (artículo 21 Ley integral).

Pese a los intentos del legislador por reforzar el principio de igualdad e instaurar un mecanismo resarcitorio equitativo y uniforme, la decisión de mantener un segundo momento, íntimamente vinculado con el éxito de la acción punitiva contra los responsables de las acciones terroristas, sigue provocando malestar entre el colectivo de víctimas del terrorismo que consideran discriminatorio y desigual las indemnizaciones concedidas en virtud de los baremos legales respecto las recibidas en los supuestos de resoluciones judiciales firmes<sup>85</sup>. Quizá la solución a esta demanda de las víctimas estaría en eliminar el segundo momento indemnizatorio (abono de la diferencia entre las indemnizaciones adelantadas y las fijadas en sentencias), realizándose un único pago, que no dependa de la existencia de sentencias penales condenatorias. Habría, lógicamente, que fijar unas cuantías unitarias, lo que sin duda alguna, conllevaría un coste importante que dada las situaciones de crisis económica y social que vive España, no parecería que fuese una decisión fácil y rápida de adoptar.

En el tema de las medidas indemnizatorias por daños físicos y psíquicos deben realizarse otros dos apuntes: uno, el vinculado con el agravamiento de las secuelas y el otro, la indemnización de los daños por atentados terroristas en el extranjero.

En el caso de aquellas secuelas e incapacidades que, con el transcurso del tiempo, sufren un empeoramiento se prevé un mecanismo de revisión cuando las lesiones presentan una mayor gravedad y les correspondiese una cantidad superior a la ya abonada (artículo 28.1. Ley integral y 49.1 párrafo tercero Reglamento).

En cuanto a las indemnizaciones por daños derivados de atentados terroristas ocurridos en el extranjero, la Ley integral incorpora una novedosa regulación que, lamentablemente, también ha creado polémica. Por una parte, si el atentado ocurre en el extranjero, existen víctimas de nacionalidad española y fue cometido por grupos que operen habitualmente en España o se atentó contra el Estado español o los intereses españoles, se recibirá el cien por cien de las indemnizaciones previstas en la legislación de asistencia y protección. Igual cuantía recibirán los participantes en operaciones de paz y seguridad que formen parte de

84 Fallecimiento: 500.000 €; Gran Invalidez: 750.000 €; Incapacidad permanente absoluta: 300.000 €; Incapacidad permanente total: 200.000 €; Incapacidad permanente parcial: 125.000 €; Lesiones no invalidantes: 100.000 €; Secuestro: 125.000 €. (artículo 20 Ley integral).

85 Entre otros, el Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco, (Covite), ha solicitado al Ministerio del Interior la "urgente y necesaria" modificación de la Ley 29/2011 de Reconocimiento y Protección integral a las Víctimas del Terrorismo, por "discriminar" de forma "intolerable" a las víctimas. Han censurado que la norma cree la "mayor desigualdad" que hasta la fecha ha podido existir entre las víctimas del terrorismo porque la Ley integral establece un "agravio comparativo" para las víctimas que no tienen en su poder una sentencia condenatoria para sus victimarios. Vid. <http://www.europapress.es/nacional/noticia-covite-solicita-modificacion-ley-victimas-discriminar-forma-intolerable-damnificados-20130924124103.html#AqZ1b1HFu6k1ASSV>.

los contingentes de España en el exterior y sean objeto de un atentado terrorista (artículo 6 Ley integral). La situación se complica y, para algunos, se vuelve discriminatoria cuando el atentado terrorista en el extranjero no se incardina en esos dos supuestos (cometido por grupos que operan habitualmente y contra intereses españoles o, los integrantes en operaciones de paz y seguridad). Para estos otros supuestos (turistas, empresarios, estudiantes, viajes de negocios, etc.) se prevé una ayuda excepcional consisten en el derecho a percibir, exclusivamente una ayuda económica, en dependencia a su residencia habitual en el lugar del atentado<sup>86</sup>.

Además de las diferencias que se producen entre las víctimas, esta regulación de los daños por atentados terroristas en el extranjero provoca cierta incertidumbre y un algún reproche por falta de transparencia. El Reglamento no se atrevió a definir ni a precisar cuándo un atentado se comete contra intereses españoles en el extranjero o qué se entiende por banda terrorista que opera habitualmente en España. Cada caso será resuelto mediante “informes” que se solicitarán a los Ministerios de Defensa, Exteriores o Interior. A esos informes sólo podrán acceder las partes involucradas en los procedimientos administrativos. La sociedad no sabría qué entender por tal. Tan dudosa solución podría afectar el principio de igualdad y de seguridad jurídica, por lo que, sin duda, está entre los preceptos legales que necesitarían de una reformulación en un futura normativa.

Las **indemnizaciones por pérdida de oportunidades** no aparecen reguladas expresamente bajo ese rótulo en la legislación de resarcimientos a víctimas del terrorismo. No existe ninguna prestación indemnizatoria en el catálogo legal que incluya el abono de cantidad alguna por este concepto. Han sido los jueces, en algunas sentencias penales, los que han valorado esta cuestión al momento de fijar las indemnizaciones<sup>87</sup>.

Sin embargo, conviene apuntar que las víctimas del terrorismo -tal y como ya hemos analizado- pueden recibir pensiones extraordinarias por incapacidades permanentes derivadas de actos terroristas (en los supuestos de incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez). Este sistema de prestaciones periódicas, exentas de tributación fiscal, duplicadas en su base reguladora intentan, entre otras funciones, compensar la pérdida de aptitudes psico-físicas por presentar secuelas de carácter permanentes que imposibilitan el desempeño de sus funciones laborales habituales o les incapacitan para la realización de cualquier otra actividad profesional o productiva.

Las indemnizaciones por **daños materiales** comprenderá los daños causados en la vivienda de las personas físicas, en establecimientos mercantiles, industriales o elementos productivos de las empresas, en las sedes de partidos políticos, sindicatos u organizaciones sociales y los producidos en vehículos. La legislación vigente tiene previsto un mecanismo escalonado para el resarcimiento de estos daños: en primer lugar, actuarían los sistemas de seguro ( por ejemplo, el Consorcio de Compensación de Seguros); en segundo lugar intervendría los mecanismos indemnizatorios previstos especialmente por Administraciones Públicas competentes (por ejemplo, en el País Vasco la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo establece ayudas para la reparación por daños materiales causados en bienes muebles o inmuebles a consecuencia de acciones terroristas que hayan tenido lugar en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y, en tercer lugar, intervendría la legislación básica del Estado en materia de ayudas y resarcimientos a víctimas del terrorismo (Ley integral y Reglamento que proclaman el “carácter subsidiario” de estas ayudas).

---

86 Si el español tiene su residencia habitual en el país en que se produzca la acción terrorista percibirá el 50% de las cantidades fijadas en las tablas I, II y III del anexo I de la Ley integral. Si el español no tiene su residencia habitual en el país en que se produzca la acción terrorista percibirá el 40% de las cantidades fijadas en las tablas I, II y III del anexo I de la Ley integral.

87 Por ejemplo, para indemnizar a una víctima, lesionada gravemente, se valoró -entre otros elementos- la ruptura de su carrera deportiva profesional. Vid.[http://www.diariovasco.com/prensa/20061205/politica/condenados-anos-etarras-atentaron\\_20061205.html](http://www.diariovasco.com/prensa/20061205/politica/condenados-anos-etarras-atentaron_20061205.html)

Los **perjuicios morales** fueron expresamente excluidos por el Real Decreto 1912/199, Reglamento de desarrollo de la Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo en su artículo 2.2. La nueva normativa (Ley integral y Reglamento) no reproducen tal exclusión. Aunque lo cierto es que tanto el régimen anterior, como el actual, presta especial atención a la indemnización por fallecimiento concediendo resarcimiento a los familiares de las personas asesinadas<sup>88</sup>. Estas cuantía aunque traen causa en la muerte de una persona en atentado terrorista, se concede *per se* a los familiares por el dolor sufrido. No es una indemnización que se concede a la persona asesinada por el daño físico causado (su muerte). En cambio, es una indemnización que se concede a determinados familiares (según un orden de preferencia excluyente) por el sufrimiento que representa la muerte de esa persona. Aunque algunos de estos familiares se identifique con los que tendrían derecho a la herencia intestada, la indemnización concedida no debe ser confundida con otras cantidades o derechos que pudieran corresponder por vía hereditaria.

En cuanto a los gastos de asistencia jurídica o de expertos la Ley integral estableció en su artículo 48 que las víctimas del terrorismo que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, en los términos establecidos en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, tienen derecho a la representación y defensa gratuitas por Abogado y Procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la situación que provoca la citada condición. En todo caso, se garantizará la asistencia jurídica gratuita de forma inmediata a todas las víctimas del terrorismo que lo soliciten, sin perjuicio de que si no se les reconoce con posterioridad el citado derecho, deberán abonar al Abogado y al Procurador, en su caso, los honorarios devengados por su intervención.

Sin embargo, en año 2013 se ha producido una mejora sustancial para el colectivo de víctimas del terrorismo pues que la controvertida Ley de tasas judiciales<sup>89</sup> estableció, entre las exenciones, en su artículo 4.2 que “desde el desde el punto de vista subjetivo, están, en todo caso, exentos de esta tasa: a) Las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora”. Por su parte, el Real Decreto-ley 3/2013 por el que se modificó el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita<sup>90</sup> modificó el artículo 2 de la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita para establecer (inciso g) que las víctimas del terrorismo tendrán ese derecho con independencia de la existencia de recursos para litigar. Este derecho se les prestará de inmediato, en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas. Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima.

A los efectos de la concesión del beneficio de justicia gratuita, la condición de víctima se adquirirá cuando se formule denuncia o querrela, o se inicie un procedimiento penal, por alguno de los delitos a que se refiere este apartado, y se mantendrá mientras permanezca en vigor el procedimiento penal o cuando, tras su finalización, se hubiere dictado sentencia condenatoria. El beneficio de justicia gratuita se perderá en caso de sentencia absolutoria

88 Los titulares de este derecho, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, serán, por orden de preferencia, las siguientes personas: a) El cónyuge de la persona fallecida, si no estuvieren legalmente separados, o la persona que hubiere venido conviviendo con ella de forma permanente con análoga relación de afectividad al menos los dos años inmediatamente anteriores al momento del fallecimiento, salvo que hubieren tenido descendencia en común, en cuyo caso bastará la mera convivencia; y los hijos de la persona fallecida. b) En caso de inexistencia de los anteriores, serán destinatarios, por orden sucesivo y excluyente, los padres, los nietos, los hermanos y los abuelos de la persona fallecida. c) En defecto de los anteriores, los hijos de la persona conviviente y los menores en acogimiento familiar permanente de la persona fallecida, cuando dependieren económicamente de ella. En el caso de la concurrencia prevista en el apartado a), la ayuda se repartirá por mitades, correspondiendo una al cónyuge o conviviente y la otra a los hijos, distribuyéndose esta última entre ellos por partes iguales. En los supuestos de concurrencia de personas con el mismo parentesco, la cuantía total se repartirá entre ellas por partes iguales.

89 Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. BOE 21 de noviembre de 2012, número 280.

90 BOE de 23 de febrero de 2013, núm. 47.

filme o archivo filme del procedimiento penal, sin la obligación de abonar el coste de las prestaciones disfrutadas gratuitamente hasta ese momento.

Aunque de esta regulación parece concluirse que el derecho le asisten a todas las víctimas del terrorismo y en todos los procedimientos (penales, contenciosos, laborales: “*procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas*”) será la práctica diaria en los juzgados y tribunales los que, en demuestren la efectividad, de la previsión del legislador pues, tal y como aparece regulado en el texto legal, la condición de víctima se adquiere con la formulación de la denuncia y permanecerá mientras permanezca el procedimiento penal o se haya dictado sentencia condenatoria. Lamentablemente, un número de víctimas del terrorismo en España no han tenido, siquiera, un proceso penal contra los autores o cómplices de estos delitos por razones muy diversas: hechos antiguos en los que no hay constancia de denuncia, atentados no esclarecidos y de autores desconocidos con archivo de actuaciones; prescripción; actos reconocidos sólo administrativamente, etc. En estos casos el reconocimiento de la condición de víctimas se produce en sede administrativa, mediante resoluciones indemnizatorias, de condecoraciones honoríficas o de pensiones extraordinarias. Para evitar desigualdades o discriminaciones injustificadas, con estas víctimas que no tiene constancia de denuncia penal, de procedimientos abiertos o de sentencias condenatorias debería bastar el título acreditativo de su condición, reconocido por resolución, como documento válido para acceder al derecho a la justicia gratuita y a la exención de tasas.

En cuanto a los **gastos por medicamentos y servicios médicos** el artículo 32 de la Ley integral dispone que las víctimas podrán recibir ayudas específicas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas, siempre que se acredite la necesidad actual de ellos, que tuviesen vinculación con el atentado terrorista y que no hubieran sido cubiertos bien por un sistema público o privado de aseguramiento, bien por el régimen público de resarcimientos o ayudas a las víctimas de actos terroristas. Por su parte, el Reglamento RD 671/2013 estableció en su artículo 11 dedicado a la calificación de las lesiones derivadas de atentados terroristas que “el coste de los informes, pruebas o exploraciones complementarias será financiado con cargo a los créditos de la sección correspondiente del presupuesto de gastos del Estado, efectuando el Ministerio del Interior el ingreso de las cantidades correspondientes a la Tesorería General de la Seguridad Social”.

Por su parte el abono de los **gastos por servicios psicológicos** -sobre el que volveremos en el epígrafe siguiente- será hasta la cantidad de 3.600 € por tratamiento individualizado. Se abonarán por trimestres vencidos al profesional interviniente, previa presentación de las facturas originales de los honorarios correspondientes. Estas cantidades se pagarán en caso de que las víctimas, los amenazados, sus familiares o convivientes utilicen los servicios de un profesional independiente pues el Reglamento ha dispuesto que esta variante se utilizarán en defecto de los conciertos que se puedan establecer, para la finalidad de la asistencia psicológica especializada entre las Administraciones Públicas o con alguna privada especializada. La experiencia que se tiene en esta prestación ha sido la prevalencia de los tratamientos individuales por profesionales independientes sobre cualquier otra opción.

El abono de los **gastos funerarios** se incorpora expresamente en el Reglamento de víctimas, en desarrollo de lo establecido en la Ley integral (artículo 12) que declaró que la Administración General del Estado asumirá los gastos de traslado, sepelio e inhumación e/o incineración de las personas que resulten fallecidas como consecuencia de un atentado terrorista. Aquellos gastos que no estén cubiertos por una póliza de seguro (o no sean asumidos por cualquier otro sistema de ayudas sociales)<sup>91</sup> recibirán un reembolso de hasta 6.000 €, previa

---

91 En el Dictamen del Consejo de Estado de fecha 4 de julio 2013 sobre el proyecto de Reglamento, el alto órgano consultivo emitió su opinión sobre esta regulación señalando que, en efecto, “una póliza de seguro puede cubrir un gasto pero hacerlo solo parcialmente, pues “la suma asegurada representa el límite máximo de la indemnización a pagar por el asegurador en cada siniestro” (artículo 27 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro). En estos supuestos, no se hallaría cubierta una parte de tales gastos, que sería la que se abonaría por la Administración. (...) se ha de tener en cuenta que los gastos en cuestión pueden ser asumidos

presentación de las facturas y otros documentos (artículo 8 Reglamento).

Otro gasto en que existen ayudas públicas son en **las tasas académicas** por la invitación de exención que realiza el legislador. En efecto, la Ley integral establece en el artículo 38 que “las Administraciones Públicas competentes y, en su caso, las autoridades educativas adoptarán, en los distintos niveles educativos, las medidas necesarias para asegurar la exención de todo tipo de tasas académicas en los centros oficiales de estudios a las víctimas de actos terroristas así como a los hijos de aquéllos que han sufrido daños físicos y/o psíquicos a consecuencia de la actividad terrorista. Sin embargo, parece que el nuevo Reglamento ha incorporado una regulación restrictiva sobre esta exención que podría ser interpretada como un retroceso en esta prestación educativa, ampliamente consolidada a favor de las víctimas. En concreto, se detecta una limitación en los sujetos destinatarios de la exención de tasas académicas. En la Ley integral, la exención aparece regulada para heridos; en cambio, en el Reglamento se restringen a que esos heridos “hayan sufrido daños de carácter permanente”. De mantenerse esa limitación se produciría la anómala situación de pérdida de un derecho, de utilización frecuente y extendida a favor de las víctimas ya que sólo podría quedar exentos de tasas quienes tiene acreditada incapacidades permanentes derivadas de atentados terroristas.

De forma general y aplicable a **diversos supuestos de gastos**, las víctimas del terrorismo tienen **derecho a solicitar u obtener de oficio ayudas extraordinarias** para paliar situaciones de necesidad personal o familiar plena o insuficientemente cubiertas por el régimen de ayudas e indemnizaciones previstas en este reglamento. En los supuestos de daños personales, las ayudas podrán cubrir necesidades sociales, sanitarias, psicológicas o educativas, previa evaluación efectuada por los órganos competentes del Ministerio del Interior. En los supuestos de daños materiales, las ayudas podrán cubrir la adaptación o cambio de vivienda cuando las secuelas del atentado terrorista así lo exijan, así como aquellas otras necesidades personales o familiares derivadas de la acción terrorista. Como ya hemos expuesto, las personas que acrediten la condición de amenazado podrán percibir ayudas que faciliten el traslado de localidad, abandono de vivienda, gastos de escolarización y otros que guarden relación con dicha situación.

## VI- Medidas de rehabilitación

Conforme a la Resolución 60/147, las medidas de rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

La atención médica se presta en dos determinados momentos: una de urgencia (como medida inmediata) y otra asistencial diferida (como medida de curación y sanación). Respecto a la inmediata, la Ley integral establece que “la **asistencia sanitaria de urgencia** será prestada por los órganos y entidades que componen el Sistema Nacional de Salud en las condiciones que establezcan sus normas de funcionamiento. Las autoridades sanitarias y el personal de dirección de los establecimientos sanitarios adoptarán procedimientos específicos dirigidos a localizar e informar a los familiares de las víctimas sobre el estado de éstas. El Ministerio del Interior será el habilitado para recabar de las citadas autoridades y centros sanitarios cuanta información precise para la debida prestación de los servicios de atención a las víctimas del terrorismo y a sus familiares” (artículo 10 inciso 1 y 2). Realmente esta regulación no contiene ninguna novedad relevante respecto a la asistencia que deberá prestarse

---

por otro tipo de entidades públicas o privadas, sin mediar contrato de seguro. A título de ejemplo, el traslado de los cadáveres se detalla en el Protocolo para la recuperación, identificación, traslado e inhumación de los restos mortales de los miembros de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, fallecidos en operaciones fuera del territorio nacional, aprobado por Real Decreto 2394/2004, de 30 de diciembre. Vid. Dictamen Consejo de Estado 566/2013, Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, 4 de julio de 2013,

ante cualquier otra situaciones de emergencia (catástrofe natural, accidente, otro delitos violentos, etc.). Incluso, resulta un tanto tautológico regular aquello de “localizar e informar a los familiares de las víctimas sobre el estado de éstas”, al constituir una elemental actividad del personal médico-sanitario en los hospitales y sus unidades asistenciales no solo para con las víctimas sino para cualquier paciente en general.

Lo verdaderamente novedoso está en la previsión establecida por el legislador en la Disposición Adicional Segunda que establece la creación de una Comisión de Análisis en el Consejo Interterritorial de Sistema Nacional de Salud. En efecto, en el seno de este Consejo se constituirá, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley integral, una Comisión de Análisis del tratamiento de las víctimas del terrorismo que apoye técnicamente y oriente la planificación de las medidas sanitarias contempladas en dicha Ley, evalúe y proponga las necesarias para la aplicación del protocolo sanitario y cualesquiera otras medidas que se estimen precisas para que el sector sanitario contribuya a la atención especializada en este ámbito. La Comisión de Tratamiento de las Víctimas del Terrorismo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud estará compuesta por representantes de las Comunidades Autónomas. La Comisión emitirá un informe anual que será remitido al Pleno del Consejo Interterritorial. Hasta la fecha, está por crear esta Comisión de Análisis e, igualmente, arrastra un retraso de dos años respecto al plazo previsto por el legislador.

La **asistencia sanitaria diferida** consistirá en “ayudas específicas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas, siempre que se acredite la necesidad actual de ellos, que tuviesen vinculación con el atentado terrorista y que no hubieran sido cubiertos bien por un sistema público o privado de aseguramiento, bien por el régimen público de resarcimientos o ayudas a las víctimas de actos terroristas (...) Serán igualmente resarcibles los gastos por tratamientos médicos, en la cuantía no cubierta por cualquier sistema de previsión al que estas personas estuvieren acogidas. Estas ayudas serán incompatibles con las que establezca, por los mismos conceptos, el sistema público sanitario, y no podrán ser indemnizadas cuando la prestación en cuestión sea cubierta por aquél (artículo 32 Ley integral)”.

La **asistencia psicológica** -como sucede con la asistencia médica- se presta en dos momentos: como actuación inmediata y como tratamiento especializado de las secuelas derivadas de atentados terrorista. Ya hemos tenido ocasión de referirnos a la que se presta de urgencia (al abordar la atención a los familiares de personas secuestradas) que se caracteriza por su inmediatez y gratuidad. Para prestarla, la Administración General del Estado podrá establecer los oportunos conciertos con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas para articular un sistema inmediato, coordinado y suficientemente organizado capaz de paliar, en el plano individual, los efectos de un atentado terrorista (artículo 9 Ley integral). El establecimiento de los aludidos conciertos está, también, por concretar pues el artículo 30 del Reglamento nada ha precisado al respecto, incluso, guarda cierto silencio sobre el tema al omitir cualquier referencia a esos eventuales acuerdos para prestar asistencia psicológica de urgencia.

En cambio, el tratamiento psicológico posterior de secuelas vinculadas a atentados terrorista si cuenta con un desarrollo reglamentario, aunque sea insatisfactorio. Debe reconocerse el aumento cuantitativo de la ayuda pública concedida a las víctimas y a sus familiares para financiar estos tratamientos (hasta 3.600 euros). Sin embargo, ese notable ascenso palidece con los requisitos formales que deberán acreditarse y la controvertida concesión/denegación de la prestación. Tal y como está diseñado este derecho en el vigente Reglamento, el planteamiento básico es que se realicen “oportunos conciertos entre la Administración General del Estado con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas especializadas para prestar dicha asistencia”. Estos conciertos -hasta la fecha- nunca han sido promovidos por la Administración competente en asistencia a víctimas del terrorismo en España. En defecto de éstos, prevé el legislador, que la Administración General del Estado podrá financiar el coste de los tratamientos individuales requeridos. Ahora bien, para obtener estas ayudas económicas se estará “al juicio” de la Dirección General de Apoyo a

Víctimas del Ministerio del Interior. En efecto, este órgano administrativo decidirá sobre la “falta de adecuación al trauma causado por las acciones terroristas del tratamiento psicológico prestado por el sistema de previsión público o privado”, sin contar con personal técnico especializado para el ejercicio de tan delicada y cualificada operación. La evaluación de una víctima y la conveniencia o adecuación de un determinado tratamiento psicológico debe hacerse con el respaldo de un título oficial de Especialista en Psicología Clínica y Psicólogo General Sanitario (título que aún no están siquiera aprobado). De modo que la Dirección General asumirá, con criterios discrecionales y sin la titulación académica correspondiente, la evaluación del estado psicológico de las víctimas y lo que es aún mucho más grave, decidirá si el tratamiento que reciben es el adecuado. Esta regulación puede provocar -tal y como aparece redactada en la norma- casos de arbitrariedad en las decisiones adoptadas, sobre todo, porque no existen elementos o requisitos reglados que permitan, en su caso, el control del ejercicio de la facultad discrecional del citado órgano administrativo.

En cuanto a los **servicios jurídicos** la Ley integral creó en el artículo 51 la Oficina de Información y Asistencia a las Víctimas del Terrorismo de la Audiencia Nacional, entre las funciones que desempeñan se encuentran: facilitar información sobre el estado de los procedimientos que afecten a las víctimas del terrorismo; asesorar a las víctimas del terrorismo en todo lo relacionado con los procesos penales y contencioso-administrativos que les afecten; ofrecer acompañamiento personal a los juicios que se celebren en relación a los actos terroristas de los que traigan causa los afectados; promover la salvaguarda de la seguridad e intimidad de las víctimas en su participación en los procesos judiciales, para protegerlas de injerencias ilegítimas o actos de intimidación y represalia y cualquier otro acto de ofensa y denigración; establecer cauces de información a la víctima acerca de todo lo relacionado con la ejecución penitenciaria, hasta el momento del cumplimiento íntegro de las penas particularmente, en los supuestos que supongan concesión de beneficios o excarcelación de los penados”.

El Ministerio de Justicia en la actualidad ha dotado a la Oficina de Víctimas de Terrorismo de un programa informático que permite “la coexistencia del método tradicional de asistencia presencial a las víctimas, con las ventajas propias de una Oficina Electrónica”. Las víctimas de terrorismo pueden obtener información telemática del estado de sus procedimientos judiciales. Se ha denominado esta aplicación como «Oficina Electrónica de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo y aparece disponible en la web del Ministerio de Justicia. El acceso a la Oficina Electrónica se puede realizar desde cualquier ordenador conectado a Internet. Se deberá solicitar una clave de usuario y contraseña, que se entregará personalmente al interesado tras comprobarse su condición de perjudicado.

En cuanto a los **servicios sociales** debe señalarse la financiación, vía subvenciones públicas, de “Proyectos de asistencia a favor de las víctimas del terrorismo y sus familias en el campo de sus necesidades materiales, sanitarias, psicológicas, sociales, laborales o legales, individual o colectivamente consideradas, especialmente en aquellas situaciones que no pudieran atenderse con los tipos ordinarios de ayuda o con el apoyo prestado por el Ministerio del Interior, o que pudieran atenderse de manera más eficaz a través de los proyectos de actuación de las entidades”. Estos proyectos pueden ser desarrollados por las asociaciones y fundaciones de víctimas y son subvencionados por diversas Administraciones Públicas, entre las cuales, destaca el Ministerio del interior<sup>92</sup>. Estos proyectos pueden conllevar la contratación de trabajadores sociales, expertos, psicólogos etc. para el desarrollo de programas de acompañamientos, de asistencia social a víctimas, de sensibilización a la sociedad sobre el fenómeno del terrorismo y de recuerdo a sus víctimas. En sede del propio Ministerio de Interior funciona un equipo de trabajo social que también desarrolla diversos programas sociales con el objetivo de ofrecerla protección integral al colectivo<sup>93</sup>.

92 Vid. Orden INT/2026/2012, de 21 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las convocatorias para la concesión de ayudas destinadas a asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la atención a las víctimas del terrorismo. BOE 26 de septiembre de 2012, número 232.

93 Vid. Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE 18 de febrero de 2012, número 42); Funciones de la Dirección General de Apoyo a

## VII- Medidas de satisfacción

Conforme a la Resolución 60/147, las *medidas de satisfacción* han de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

Si hasta aquí hemos sostenido que en el ámbito de las medidas indemnizatorias es donde se aprecian los mayores logros en el sistema de asistencia y protección a las víctimas del terrorismo en España, ha llegado el momento de reconocer que es el ámbito de las medidas de satisfacción donde se debe trabajar aún más, dónde se requiere una reflexión más serena y la implementación de normas y medidas que refuercen, completen y amplíen el dispositivo vigente en esta delicada y sensible esfera de la reparación. Esta necesidad -y hasta cierto punto carencia- justifica, entre otras razones, el título escogido para este estudio. Estamos atravesando un largo trayecto donde se han obtenido importantes logros y se han consolidado importantes prestaciones económicas para las víctimas del terrorismo. Tenemos que seguir transitando para superar la reparación puramente económica y llegar a obtener eficaces medidas de satisfacción.

Sólo por una estricta razón de síntesis, nos resulta imposible agotar todas y cada una de las medidas propuestas en la Resolución de Naciones Unidas. Nos limitaremos, entonces, en destacar algunas en las que, sin duda alguna, han sido concretadas por el legislador español señalando, cuando proceda, sus logros y en qué medida pueden resultar más eficaces o mejorarse.

Sobre la **verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad**, la Ley integral se ha limitado a declarar a la verdad como uno de los valores sobre los que descansa o fundamentan sus disposiciones; pero no se ha implementado un elenco de medidas concretas que desarrollen este derecho. En efecto, en el artículo 2 se menciona a la verdad entre los valores y finalidad: “Esta Ley se fundamenta en los valores de memoria, dignidad, justicia y verdad. Memoria, que salvaguarde y mantenga vivo su reconocimiento social y político. Dignidad, simbolizando en las víctimas la defensa del Estado democrático de Derecho frente a la amenaza terrorista. Justicia, para resarcir a las víctimas, evitar situaciones de desamparo y condenar a los terroristas. Verdad, al poner de manifiesto la violación de los derechos humanos que suponen las acciones terroristas”. En el propio artículo se detallan sus fines y aparece una genérica referencia a estas cuestiones en el inciso a): “reconocer y promover la dignidad y la memoria de las víctimas del terrorismo y asegurar la reparación efectiva y la justicia con las mismas”.

---

Víctimas del Terrorismo; artículo 12.2. inciso c): “La colaboración con los órganos competentes de la Administración General del Estado y de las restantes Administraciones Públicas en materia de asistencia y apoyo a las víctimas del terrorismo, con el fin de asegurar una protección integral a las víctimas. Esta colaboración se hará extensiva a las distintas oficinas de atención a víctimas de delitos de terrorismo que existan en los tribunales y fiscalías”.

Ahora bien, si ese reconocimiento no se materializa en medidas o disposiciones concretas queda, en el mejor de los casos, como una mera declaración de principios, formulada de forma genérica y un tanto abstracta. Se necesita, en nuestra opinión, de una implementación o normas de desarrollo que, en efecto, aporten algo más al tema de la verificación de los hechos y a la revelación pública y completa de la verdad. Si la ley declara que entre sus fines está la protección integral y luego dedica una buena parte de su articulado a disciplinar diversas esferas de protección (social, económica, educativa, etc.) otro tanto debería ocurrir con ese derecho. No basta con enunciarlo como valor, es necesario articularlo en normas específicas.

La medida de satisfacción a la que Naciones Unidas alude es una “revelación pública y completa de la verdad”. Ciertamente estamos ante una recomendación que necesita de una articulación potente en nuestro ordenamiento jurídico. En la actualidad las víctimas del terrorismo llegan al conocimiento de lo ocurrido mediante la fijación de los hechos en las sentencias penales. En este caso, aquellas cuyo procedimiento penal resulta exitoso en cuanto a la persecución y condena de los autores y cómplices pueden tener un relato, más o menos exacto de lo sucedido, de acuerdo siempre al resultado probatorio de la instrucción y del juicio oral. Sin embargo, esa posibilidad no está al alcance de todas las víctimas pues, como ya se ha visto, diversas contingencias procesales, históricas, políticas han podido influir en que, ni siquiera, tengan un procedimiento penal abierto ni la esperanza de un sentencia definitiva. Este grupo de víctimas tendrá, cuanto menos, una resolución administrativa a efectos prestacionales (indemnizatorios, compensatorios, de condecoraciones) que utilizan el hecho ocurrido (en la mayoría de los casos redactado sintéticamente) como causa generadora de la prestación que se concede; pero tal acto administrativo no deviene instrumento idóneo revelador de la verdad de lo sucedido sobre todo, porque no están previsto para esa finalidad.

De modo que para este sector del colectivo de víctimas (sin sentencia penal) el acceso al derecho se hace, incluso, más lejano y complejo. Esto no significa que aquellas que tienen una sentencia penal condenatoria se encuentren en mejores condiciones respecto al derecho a la verdad por tener una resolución judicial. El objetivo del proceso penal, tal y como está diseñado en nuestro ordenamiento, no es el esclarecimiento de lo sucedido, sino el castigo de los culpables. De modo que, tampoco lo que se obtiene probado en el proceso penal satisface, por sí sólo, el contenido de este derecho.

Por otra parte, los ficheros de titularidad pública sobre víctimas del terrorismo existentes en nuestro país cumplen una finalidad puramente administrativa, permitiéndose sólo el acceso a los titulares de los datos protegidos, conforme a la legislación orgánica en materia de protección de datos. Así el fichero “Asister”<sup>94</sup> cumple la finalidad de gestionar de “la información relativa a personas afectadas por el terrorismo para la tramitación de expedientes de ayudas y resarcimientos competencia del Ministerio del Interior al amparo de la legislación sobre ayudas a las víctimas del terrorismo”. Y el fichero “Ayudasis”<sup>95</sup> que tiene la finalidad de gestionar “la información relativa a personas afectadas por actos de terrorismo con objeto de prestar una asistencia integral a dicho colectivo, desde el momento inmediato hasta el seguimiento posterior”. Ambos ficheros están destinados para tener un uso meramente de gestión. Constituyen una valiosísima fuente de información; pero tampoco cumplen la finalidad de verificación de los hechos, ni mucho menos de revelación pública de la verdad. De ahí las dificultades que, en algunos casos han encontrado investigadores, científicos, periodistas etc., cuando han pretendido realizar estudios o acceder a información contenida en tales ficheros.

94 Se trata del fichero más antiguo e importante que existe sobre víctimas del terrorismo. Fue creado por la ORDEN de 17 de julio de 1998 (BOE Núm.180 de 29 de julio de 1998) y modificado por la ORDEN INT/2662/2004, de 29 de julio (BOE Núm.189 de 6 de agosto de 2004). Actualmente está regulado en la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo (BOE Núm. 114 de 13 de mayo de 2011)

95 Se trata de otra importante base de datos sobre asistencia integral a las víctimas del terrorismo. Su antecedente normativo más directo está en la ORDEN INT/2662/2004, de 29 de julio (BOE Núm.189 de 6 de agosto de 2004) que creó la base de datos «Afectados por el terrorismo». Actualmente está regulado en la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo (BOE Núm. 114 de 13 de mayo de 2011).

Tampoco los esfuerzos del Ministerio de Justicia con la creación de la «Oficina Electrónica de Asistencia a las Víctimas del terrorismo» son suficientes para el desarrollo del derecho a la verdad. Esta base de datos ofrece información telemática del estado de los procedimientos judiciales, a través de una clave de usuario y contraseña, que se entregará personalmente al interesado tras comprobarse su condición de perjudicado. Parece que quienes carezcan de un procedimiento penal o que cuentan exclusivamente con reconocimientos administrativos, tendría un acceso puramente formal a esta oficina, sin posibilidades concretas de obtener información. En el mejor de los casos, esta información -tal y como está concebida la Oficina- es sobre estado de la tramitación procesal, no sobre todas las dimensiones que conlleva el derecho a la verdad.

Por último, debe apuntarse que la Ley integral estableció en el artículo 57 que “el Gobierno constituirá un Centro Nacional para la Memoria de las Víctimas del Terrorismo, que tendrá como objetivo preservar y difundir los valores democráticos y éticos que encarnan las víctimas del terrorismo, construir la memoria colectiva de las víctimas y concienciar al conjunto de la población para la defensa de la libertad y de los derechos humanos y contra el terrorismo. El Centro Nacional para la Memoria de la Víctimas del Terrorismo tendrá su sede en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Este Centro Nacional de la Memoria podría, en su caso, asumir importantes funciones en materia del derecho a la verdad, en crear herramientas para una efectiva verificación de los hechos y su revelación pública. Lamentablemente, el Reglamento de desarrollo nada reguló al respecto. Parece que su desarrollo e implementación será diferido para otro cuerpo normativo que deberá, sin duda alguna, potenciar este derecho. En especial, llamamos la atención a que para construir una memoria colectiva de las víctimas del terrorismo, hay que trabajar, especialmente, en la construcción individual de esta memoria, con el esclarecimiento y determinación de atentados y hechos, huérfanos aún de investigación y comprobación.

En cuanto a la **búsqueda de las personas desaparecidas**, si bien ni la Ley integral ni el Reglamento de desarrollo contienen normas concretas al respecto, si encontramos una referencia concreta en la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Autónoma Vasca. En concreto en su artículo 7 (Verdad) que establece que “ Los poderes públicos vascos contribuirán al conocimiento de la verdad sobre las violaciones de derechos humanos derivadas de acciones terroristas y las causas reales de la victimización, así como al reconocimiento público de dicha verdad, a fin de satisfacer los derechos que al respecto asisten a las víctimas y sus familiares. Para ello impulsarán medidas para: (...) inciso b) Asegurar y/o promover el derecho de las víctimas y sus familiares al acceso a los archivos oficiales donde consten datos o información relevante para la defensa de sus derechos y la investigación histórica y inciso c) Identificar a las víctimas cuando su identidad o paradero no sea conocido, o conocer, en caso de fallecimiento, el lugar donde fueron enterradas.

Sobre medidas **que restablezcan la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas** la Ley integral declaró en su artículo 61 que el Estado asumirá la defensa de la dignidad y el honor de las víctimas. Para lograrlo se establecen tres tipos de medidas: medidas de prevención, medidas de prohibición y medidas de reconocimiento.

Entre las **medidas de prevención** está la obligación del Estado de evitar la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas (art. 61.3).

Entre las **medidas de prohibición** están la prohibición de exhibir públicamente monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas (art. 61.1 Ley integral).

Entre las **medidas de reconocimiento** está la invitación a los poderes públicos impulsar medidas activas para asegurar, dentro del máximo respeto y dignificación de las víctimas, y mediante actos, símbolos, monumentos o elementos análogos, el recuerdo y el reconocimiento de las víctimas del terrorismo (art. 56 Ley integral). La condición de víctima del terrorismo será especialmente evaluable para la concesión de las condecoraciones y recompensas que pudieran corresponderles conforme a su profesión, ocupación o lugar de residencia (art. 55 Ley Integral). También se velará por destacar la presencia protocolaria y el reconocimiento social de las víctimas del terrorismo en todos los actos institucionales que les afecten (art. 58 Ley integral).

Pese a estas previsiones legales, el Reglamento no contiene ninguna norma de desarrollo de estas medidas quedando, entonces, reducidas a su mera enunciación en el texto de la Ley integral. Esta ha sido una de las omisiones más importantes que han denunciado colectivos representativos de las víctimas del terrorismo<sup>96</sup>.

Sobre esta medida resulta conveniente citar, también, la regulación que de la «dignidad» realiza el artículo 4 de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Autónoma Vasca:

“Los poderes públicos vascos velarán para que las víctimas sean tratadas con respeto a sus derechos. Para ello:

- a) Adoptarán las medidas oportunas, en el ámbito de sus atribuciones, para que los procedimientos judiciales y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a nuevos procesos traumáticos.
- b) Adoptarán medidas apropiadas para garantizar la seguridad, el bienestar físico y psicológico y la intimidad de las víctimas y sus familiares y, en particular, para prevenir y evitar la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas, y actuarán de manera especial contra las pintadas y carteles de tal índole, y, en su caso, investigarán aquellos que puedan ser constitutivos de infracción penal, quedando abierta la posibilidad del ejercicio de la acción popular por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la defensa de este derecho.
- c) Fomentarán la protección de la intimidad e imagen de las víctimas y sus familiares por los medios de comunicación social, evitando la utilización inadecuada y desproporcionada de sus imágenes (...)
- d) Promoverán campañas de sensibilización y formación de los profesionales de la información a fin de fomentar la defensa de los derechos y la dignidad de las víctimas y sus familias.

96 “El reglamento deja sin desarrollar aspectos tan importantes como las actuaciones inmediatas tras un atentado terrorista. Tampoco desarrolla las acciones de protección y defensa a la dignidad de las víctimas. Y restringe prestaciones que ya estaban consolidadas a favor del colectivo, omitiéndose el desarrollo de importantes derechos consagrados en la Ley integral”. Vid. *Víctimas del terrorismo unidas contra la Ley de Víctimas del Terrorismo y su Reglamento*. Comunicado suscrito por 14 colectivos de víctimas del terrorismo: Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT); Asociación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Víctimas del Terrorismo (ACFSEVT) Asociación de Ertzainas y Familiares de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (ASERFAVITE); Asociación Plataforma de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo (APAVT); Asociación Catalana de Víctimas del Terrorismo (ACVOT) Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo (AAVT); Asociación Extremeña de Víctimas del Terrorismo (AEVT); Asociación de Ayuda a Víctimas del Terrorismo y Pro derechos Humanos (AAVT y PDH); Asociación Riojana de Víctimas del Terrorismo (ARVT); Asociación Murciana de Víctimas del Terrorismo (AMUVITE); Asociación Gallega de Víctimas del Terrorismo (AGAVITE); Asociación Víctimas del Terrorismo Comunidad Valenciana (AVTCV); Asociación Canaria de Víctimas del Terrorismo (ACAVITE); Asociación 11-M Afectados del Terrorismo. <http://www.avt.org/comunicados-y-noticias/victimas-del-terrorismo-unidas-contra-la-ley-de-victimas-del-terrorismo-y-su-reglamento/1014>.

- e) Impulsarán sistemas específicos de formación para las personas encargadas de asistir a las víctimas y tratar con ellas, singularmente para miembros de la Policía del País Vasco, Administración de Justicia, servicios sociales y colectivos de asistencia y ayuda a las víctimas del terrorismo.”

Las medidas de **conmemoraciones y homenajes a las víctimas** son las medidas de satisfacción que mayor desarrollo han tenido en ordenamiento jurídico español. En la primera parte de este estudio hemos podido comprobar la existencia de un régimen especial de condecoraciones para este colectivo. En efecto, la Ley 32/1999, de solidaridad con las víctimas del terrorismo creó la Real Orden de Reconocimiento Civil a las víctimas del terrorismo, establecido dos distinciones honoríficas: Gran Cruz (asesinados) y la Encomienda (heridos y secuestrados). La Ley 2/2012, de 29 de junio confirió ahora esta competencia al Ministerio del Interior (modificación de los art.53 y 54 de la Ley 29/2011, de Reconocimiento y Protección integral a las víctimas del terrorismo).

Por su parte la Ley integral, en materia de reconocimientos y condecoraciones adoptó un criterio amplio pues la extendió a los familiares de los fallecidos hasta el segundo grado de consanguinidad y las personas que, habiendo sido objeto de atentados terroristas, hayan resultado ilesas. Sin embargo, al regular las distinciones honoríficas las limitó a las ya existentes, produciéndose una incongruencia entre la voluntad de condecorar a este colectivo con su plasmación en el texto legal. En el proyecto de Reglamento se intentó salvar esta cuestión creando una tercera condecoración, esta es, «la insignia»; pero fue abortado por el informe desfavorable del Consejo de Estado<sup>97</sup>. En los momentos en que se redactan estas líneas ha sido anunciado en los medios de comunicación la voluntad del Gobierno de modificar la Ley integral con el objetivo de crear una nueva condecoración para los amenazados, personas ilesas y familiares de los fallecidos<sup>98</sup>.

Sería deseable que en la nueva regulación también corrigiese la indeseable situación que se ha producido tras la promulgación del Reglamento respecto a la concesión de las Encomiendas. La práctica -en materia de condecoraciones- desde la Ley de solidaridad hasta el presente, ha sido la de reconocer a todos los heridos, con independencia del grado de la lesión o el carácter de sus secuelas. La vigente regulación reglamentaria es restrictiva pues la limita “a quienes hayan sufrido daños físicos o psíquicos de carácter permanente”, lo que representa un retroceso, si no es corregida por el legislador.

También sería deseable que se superase la situación de agravio y desigualdad que supone la concesión de determinadas condecoraciones para víctimas de algún atentado y no extender tal reconocimiento a otros integrantes del colectivo, en situaciones similares a los condecorados (por ejemplo, la situación creada por la concesión de la Medalla del Mérito de Trabajo, en su categoría oro, sólo a las víctimas mortales de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y a las asociaciones de víctimas<sup>99</sup>).

97 “La Ley fija los grados de la Real Orden en dos: Gran Cruz y Encomienda así como los méritos que permiten el acceso a uno u otro (artículo 52.2). No cabe que por Reglamento se altere esta dualidad de grados, ni los miembros de la Real Orden (...). Si la Ley establece los dos grados de la Real Orden, como hace el artículo 52.2 de la citada Ley 29/2011, de 22 de septiembre (y como hacía en su día el artículo 4.3 de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo), el Reglamento no puede contradecirla, creando un tercer grado. Ciertamente, las condecoraciones no están sujetas a una reserva de ley material, pero en este caso sí a una reserva de ley formal, por haber sido establecidos los grados en norma de rango legal.(...) En consecuencia, ha de ser suprimida del artículo 70.1 la insignia de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo. Esta observación, por ser de legalidad, se formula con carácter esencial. Vid. Dictamen 566/2013, Consejo de Estado, Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, 4 de julio de 2013.

98 Se trata de modificar el artículo 52 de la Ley de Reconocimiento y Protección Integral que las ampara, para introducir una nueva «acción honorífica», la concesión de una condecoración con el grado de Insignia, que se concederá a los amenazados, a los ilesos en atentados, al cónyuge o pareja de un fallecido, a sus padres, hijos, abuelos o hermanos y a sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad.

99 REAL DECRETO 301/2005, de 11 de marzo, por el que se concede la Medalla al Mérito en el Trabajo, en su

En esta materia, la Ley integral -en su artículo 60- creó el «Día de recuerdo y homenaje a las víctimas del terrorismo». En efecto, se declaró el día 27 de junio de cada año, como día de recuerdo y homenaje a las víctimas del terrorismo. El día 11 de marzo de cada año se conmemorará el día europeo de las víctimas del terrorismo. En esas fechas, las instituciones públicas impulsarán actos de reconocimiento a las víctimas del terrorismo con el objeto de mantener su memoria y reivindicar su mensaje ético.

Otra medida de satisfacción es **la inclusión de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas de derechos humanos así como en el material didáctico a todos los niveles**. Deben destacarse dos importantes previsiones legales: una en la Ley integral y otra en la Ley vasca de reconocimiento y protección a las víctimas.

La Ley integral dedicó su artículo 59 a los temas de educación para la defensa de la libertad, la democracia y la paz. Estableció que las Administraciones educativas al objeto de garantizar el respeto de los derechos humanos y la defensa de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, impulsarán planes y proyectos de educación para la libertad, la democracia y la paz, en los que se procurará la presencia del testimonio directo de las víctimas del terrorismo.

Este artículo intentó ser desarrollado por el Reglamento; pero Consejo de Estado consideró que la formulación propuesta<sup>100</sup> “excede con mucho de las competencias del Ministerio del Interior “garantizar” que en los contenidos curriculares de la enseñanza obligatoria se incluya uno u otro (...). Por lo demás, se ha de tener en cuenta que las víctimas del terrorismo son plurales y que no tienen por qué compartir ni expresar un relato único de la “historia del terrorismo en España”, que además el proyecto califica de “verdadero”. Asimismo, aunque la memoria de las víctimas del terrorismo puede tener relación con contenidos curriculares, su paz y su dignidad parecen ajenas a ello”. El Consejo de Estado también advierte de la tendencia de ciertas normas ajenas al sector educativo de incluir preceptos imponiendo contenidos en el currículo de la enseñanza primaria o secundaria, como forma de resaltar la importancia de lo que se regula y su incidencia en las generaciones futuras. Sin embargo, lo apropiado es que el currículo de la enseñanza se fije con carácter exclusivo en normas de tipo educativo y no en legislación diferente, por relevante que sea”<sup>101</sup>.

Por su parte el artículo 9 de la Ley vasca (Paz, libertad y convivencia) establece que “los poderes públicos vascos impulsarán la educación para la paz y en derechos humanos, así como la promoción de los valores democráticos, en todos los niveles del sistema educativo” (inciso b).

## VIII- Garantías de no repetición

Conforme a la Resolución 60/147, las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención: a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la

---

categoría de oro, a las entidades que se citan (asociaciones y fundaciones de víctimas). BOE 12 marzo de 2005, núm. 61.

100 Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. Artículo 76: Los Ministerios del Interior y de Educación, Cultura y Deporte garantizarán que, en el contenido curricular de la enseñanza obligatoria, se incluyan contenidos de educación en defensa de la libertad, la democracia y la paz que preserven la memoria, la paz y la dignidad de las víctimas del terrorismo y aseguren la transmisión del verdadero relato de la historia del terrorismo en España desde la perspectiva de sus víctimas.

101 Vid. Consejo de Estado. Dictamen 566/2013. Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. 4 de julio de 2013.

imparcialidad; c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

Tampoco podemos en este epígrafe abordar ni agotar todas las garantías de no repetición incluidas en la Resolución de Naciones Unidas. Como en las precedentes medidas de satisfacción, intentaremos centrarnos en algunas que presentan una relevancia considerable. Otras -igualmente importantes (por ejemplo, las garantías que todos los procedimientos se ajustan a las normas internacionales de equidad e imparcialidad; o el fortalecimiento de la independencia del poder judicial)- no podremos desarrollarlas porque conllevaría un extenso repaso del ordenamiento jurídico español que rebasaría las pretensiones de este estudio. En consecuencia, nos centraremos sólo en algunas.

Entre las garantías de no repetición se encuentra la **educación de todos los sectores de la sociedad** respecto de los derechos humanos y la **capacitación de los funcionarios**. Ya hemos visto entre las medidas de satisfacción las vinculadas con la enseñanza de los derechos humanos. Conviene aquí citar, otra vez, el artículo 4 de la Ley vasca pues contiene dos medidas concretas que en este sentido promoverán los poderes públicos vascos: “inciso d) promoverán campañas de sensibilización y formación de los profesionales de la información a fin de fomentar la defensa de los derechos y la dignidad de las víctimas y sus familias y e) impulsarán sistemas específicos de formación para las personas encargadas de asistir a las víctimas y tratar con ellas, singularmente para miembros de la Policía del País Vasco, Administración de Justicia, servicios sociales y colectivos de asistencia y ayuda a las víctimas del terrorismo.”

Por su parte, la Ley integral estableció también provisiones especiales en materia de capacitación, esta es la contenida en el artículo 32 apartado segundo: “ se desarrollaran programas de sensibilización y formación continuada del *personal sanitario* con el fin de mejorar e impulsar el diagnóstico, la asistencia coordinada y la rehabilitación de las víctimas del terrorismo y en el artículo 47.2: “las Administraciones Públicas competentes podrán promover campañas de sensibilización y formación continuada de los *profesionales de la información*”.

En cuanto a la promoción de la observancia de **códigos de conducta y normas éticas** conviene señalar la regulación que la Ley integral realiza sobre los principios aplicables a la información sobre las víctimas del terrorismo y los medios de comunicación. El tratamiento informativo del terrorismo y sus víctimas viene siendo, hace tiempo, una de las áreas más áridas en cuanto a la adopción de medidas de protección. No se trata de una cuestión de fácil solución por la posible colisión de derechos fundamentales: por un lado, los derechos al honor, intimidad y propia imagen de las víctimas y sus familias (artículo 18 Constitución española) y por otro, los derechos de libertad de comunicar o recibir información veraz por medio por cualquier medio de difusión (inciso d) artículo 20 Constitución española) o de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas, opiniones, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción (inciso a) art 20 Constitución española. Aunque la propia norma fundamental establece que las libertades reguladas en este precepto tienen, espe-

cialmente su límite en los derechos del honor, intimidad y propia imagen, no está siendo una cuestión pacífica y, menos aún, en materia de terrorismo. El uso de imágenes de atentados, de información gráfica e, incluso, del vocabulario utilizado por los medios de comunicación han generado más de una polémica<sup>102</sup>.

La Ley integral establece en su artículo 46 que los medios de comunicación fomentarán la protección y salvaguarda de la imagen de las víctimas del terrorismo, evitando cualquier utilización inadecuada y desproporcionada de ella. Así mismo, la difusión de informaciones relativas a las víctimas del terrorismo tendrá en cuenta el respeto a los derechos humanos, la libertad y dignidad de las mismas y de sus familias. En particular, se tendrá especial cuidado en el tratamiento gráfico de las informaciones.

Respecto a los medios de comunicación, la Ley integral reguló en su artículo 47 que las Administraciones Públicas promoverán acuerdos de autorregulación dotados de mecanismos de control preventivo y de resolución extrajudicial de controversias eficaces que contribuyan al cumplimiento de la legislación publicitaria.

102 Vid. Discurso de la representante de la entonces Junta Gestora de la Asociación 11M Afectados por el terrorismo en la Comisión de Investigación del 11M, Congreso de los Diputados, 15 de diciembre de 2004: "Queremos también decir NO al modo en que se han usado por parte de los medios de comunicación las imágenes de la barbarie. Las imágenes son instrumentos de información, de eso no cabe duda, y tienen el poder de convocar, de sensibilizar a la opinión pública, de explicar en breves instantes lo que un texto difícilmente puede narrar. Pero este no es el caso, y ustedes lo saben. La necesidad de utilizar las imágenes del 11 de marzo como fuente de información caducó hace mucho, ya no es noticia. Las emisiones no responden a una necesidad informativa sino a la demanda de una sociedad que convierte todo en espectáculo, incluyendo la angustia, el miedo, y el llanto desgarrado de los arrastrados por la locura humana. Señores directores de periódicos y agencias de prensa, señores directores de informativos: permítannos dudar de su sensibilidad. Mientras por un lado acuden a nosotros una y otra vez, para que les contemos nuestro calvario, mientras son ustedes los encargados de hacerles recordar al mundo que no puede haber más "onces M" en ningún lugar del mundo, se olvidan de nosotros cuando el mercado les llama. Vendida ha quedado su conciencia de periodistas a la ley de las audiencias. Y por si no hubiera quedado suficientemente claro, afirmamos que por encima del derecho a la información, está el derecho de los ausentes a preservar su intimidad. Condenaremos siempre a aquellos que expongan imágenes que aviven constantemente la causa de nuestro dolor. Cada vez que las imágenes se exponen sufrimos un paso atrás en ese trabajo de convivir con el dolor. Cada vez que aparecen las imágenes nos sumergimos en una, dos, tres semanas de reavivar el dolor, es volver a imaginar cómo pudieron haber muerto, especular sobre si sufrieron o no, si permanecieron con vida el tiempo suficiente para preguntarse dónde estábamos nosotros para socorrerles, dos o tres semanas de emparejar esas imágenes con los rostros de ellos. Regresan las vivencias del desconcierto, el miedo, la impotencia, el desasosiego, la vulnerabilidad, el camino a los hospitales... del caos. Recuerdo feliz, como los tuvimos y como los quisimos, y ustedes se empeñan en arrojarnos el horror en nombre del espectáculo, en machacarnos y recordarnos aquellas imágenes que no deseamos que queden grabadas en nuestras mentes como último recuerdo de aquellos a quienes amamos o como el trágico recuerdo del día en que volvimos a nacer. Los que tuvimos la suerte de poder contar lo vivido, sufrimos el peso de la culpa por haber sido nosotros, y no ellos, los que hoy no podemos borrarlos aquel día de la retina. El goteo incesante de imágenes que salpica cualquier periódico o programación nos regresa una y otra vez al inicio del camino de la superación, pero parece que eso a ustedes, periodistas, no les importa. Nosotros, desde nuestra autoridad moral, les señalamos, les imploramos, les pedimos, les exigimos que dejen de venderlos como espectáculo. (...)

La falta de rigor moral en la emisión de imágenes que no arrojan luz sino oscuridad en torno al omnipresente 11M, no sólo nos revuelve las entrañas a las víctimas, sino también a la sociedad en su conjunto. Con ellas nos embarga el miedo y la sensación de vivir absolutamente desprotegidos, y eso Señorías, nos hace aún más sensibles a las manipulaciones de todo tipo, No digan que no está claro y bien detallado. Insistimos para que no quede lugar a dudas: ellos fueron asesinados en un acto colectivo, pero su derecho al honor y a la propia imagen lo representamos en su individualidad los que les hemos sobrevivido. Apelamos a la ética profesional de los medios y estaremos allí donde se deshonre la memoria de las víctimas para desagaviarlos. El uso indiscriminado de las imágenes supera niveles que jamás imaginamos. Se han emitido o se han usado en medios escritos imágenes procedentes de las cámaras de vigilancia situadas en los andenes de RENFE. Estas imágenes fueron requisadas por la Policía inmediatamente después de las explosiones y estaban depositadas en la Audiencia Nacional. ¿Cómo pudieron filtrarse y llegar a la prensa? ¿Quién lo permitió o autorizó? ¿Quién las vendió, si ese es el caso? ¿Cómo pudieron emitirse imágenes sometidas a secreto de sumario? Desde aquí exigimos de manera urgente una investigación que depure responsabilidades respecto a la filtración y posible venta de las imágenes de los atentados que estaban depositadas bajo la custodia del Audiencia Nacional.

Este sensible tema tampoco fue desarrollado por el Reglamento. Puede ser que por ser una materia en la que están en juego derechos con el rango de fundamentales, se precisará de otras normas específicas o de acuerdos concretos (en especial, con los medios y empresas de comunicación) que superan las posibilidades normativas que ofrecen las normas reglamentarias. Con todo, no se conoce que -desde la promulgación de la Ley integral- existan proyectos o propuestas de regulación específica de estas cuestiones.

Otra de las garantías de no repetición es la **promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales**. Algunas de las medidas de satisfacción expuestas con anterioridad pueden entender, también, como parte de los mecanismos destinados a la prevención y vigilancia de situaciones que puedan generar más violaciones a los derechos fundamentales de las víctimas. Así la prohibición de exhibir públicamente monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo, de los terroristas o de las organizaciones terroristas. O la prevención de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas. La Ley integral faculta a las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta prohibiciones y faculta a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas para que velen por el cumplimiento de estas obligación, por parte de las Corporaciones Locales, a los efectos de su reclamación de oficio ante los Tribunales de Justicia que sean competentes.

Conviene, por su importancia y las dimensiones que abarca, citar el artículo 9 de la Ley vasca de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo dedicado a los temas de paz, libertad y convivencia:

#### **Artículo 9.** Paz, libertad y convivencia.

1. El uso o amenaza de la fuerza ilegítima para provocar un estado de terror en la ciudadanía, en un grupo de personas o en personas particulares con propósitos políticos es injustificable en cualquier circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra naturaleza que puedan ser invocadas para pretender su justificación.
2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptarán aquellas medidas previstas en el Estado democrático de derecho dirigidas todas a promover las condiciones para que la libertad, la seguridad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales, así como a remover los obstáculos que lo impidan.
3. Para ello, los poderes públicos vascos:
  - a) Velarán por el derecho de las personas a vivir en paz y en libertad, sin violencia, miedo, opresión o intimidación, resolviendo las diferencias sobre cuestiones políticas o de otra índole por medios exclusivamente democráticos, excluyendo el uso o amenaza de la fuerza ilegítima.
  - b) Impulsarán la educación para la paz y en derechos humanos, así como la promoción de los valores democráticos, en todos los niveles del sistema educativo.
  - c) Promoverán el compromiso de los medios de comunicación social en general con los valores democráticos, los derechos humanos, la paz y la libertad, garantizando que las expresiones contrarias a los mismos no tengan cabida en los medios de comunicación públicos de la Comunidad Autónoma vasca, o que sean recogidas desde una perspectiva editorial comprometida con los valores de una sociedad libre y democrática.

- d) Pondrán en marcha medidas activas para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo, defendiendo y promoviendo la legitimación social del Estado democrático de derecho y su articulación en normas de convivencia integradora como garantía de nuestras libertades y de nuestra convivencia en paz.
4. En aquellas iniciativas de promoción de los valores democráticos y los derechos humanos que se consideren idóneas se contará con el testimonio y participación de las víctimas del terrorismo.

## IX-Conclusión

Hasta aquí este rápido recorrido por la legislación española en materia de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo así como el repaso a las medidas que, en el ámbito de la reparación, ha señalado la Resolución 60/147 de Naciones Unidas.

Como decíamos al principio, este largo trayecto no ha llegado a su fin. Quedan aún muchas aristas, dimensiones y medidas por desarrollar a favor del colectivo. La Ley integral en su artículo 63 -y el Reglamento en su artículo 66- prevén la elaboración de informes y estudios, con propuestas de actuación en materia de asistencia a las víctimas. Estos informes destacarán las necesidades de reforma legal con el objetivo de garantizar que la aplicación de las medidas de protección puedan asegurar el máximo de tutela para este colectivo. Estos informes serán elevados al Parlamento anualmente, en el último trimestre. Esta herramienta legal no puede menospreciarse y deviene en instrumento idóneo para promover los cambios legislativos que sean menester. Parte de nuestro compromiso y solidaridad para con ellas pasa por intentar transitar lo mejor posible desde medidas de mera indemnización a niveles superiores de satisfacción.

Escribió Primo Levi que si “comprender es imposible, conocer es necesario”. Ojalá estas páginas hayan servido, aunque sea mínimamente, para conocer algo este largo trayecto, sus vicisitudes y destinos.

# LA TRAYECTORIA PSICOLÓGICA DE LAS VÍCTIMAS DE TERRORISMO: DEL TRAUMA A LA SUPERACIÓN

*Enrique Echeburúa*

## 1. Introducción

Una víctima de terrorismo es un ser humano que sufre un malestar emocional (resultado, a su vez, de una pérdida humana, de un daño físico o psicológico irreversible, de unas amenazas o de un atentado a sus propiedades) como consecuencia de una conducta violenta generada por supuestos móviles políticos. A diferencia de otro tipo de víctimas (de accidentes, de desastres naturales, de errores médicos, etcétera), se trata de un daño intencionado provocado por otro ser humano. Este carácter de intencionalidad contribuye a agravar el daño psicológico sufrido por la víctima y a restringir su calidad de vida (Rojas Marcos, 2002).

Hay, fundamentalmente, tres tipos de víctimas de terrorismo:

- a) Víctimas escogidas por sus verdugos por su responsabilidad profesional (policías, militares, jueces, políticos no nacionalistas, etcétera).
- b) Víctimas escogidas por sus verdugos por su responsabilidad moral y política (intelectuales, periodistas, profesores, etcétera).
- c) Víctimas escogidas por sus verdugos arbitrariamente para demostrar que nadie está a salvo del terror.

Un atentado terrorista puede compararse a una piedra arrojada en un estanque. Así, origina

ondas que no solo afectan a las víctimas propiamente dichas, sino también a aquellas personas que están cerca de ellas. La onda expansiva actúa en círculos concéntricos. En el primer círculo se encuentran las víctimas directas, afectadas por la amenaza a la propia vida, una lesión física o psíquica grave y la percepción del daño como intencionado. El segundo círculo está constituido por los familiares, que tienen que afrontar la pérdida o el dolor de sus seres queridos y readaptarse a la nueva situación. Y puede haber un tercer círculo, correspondiente a los compañeros de trabajo, a los vecinos o, en general, a los miembros de la comunidad, que pueden quedar afectados por el temor y la indefensión ante acontecimientos futuros (Echeburúa, 2007).

Junto a la victimización *primaria*, derivada directamente del hecho violento, puede existir la victimización *secundaria*, ligada a la relación posterior existente entre la víctima y el sistema jurídico-penal o un apoyo institucional o social (indemnización económica, asistencia psicológica, apoyo psicoeducativo a los hijos, afrentas a las víctimas, etcétera) defectuoso. Es decir, el maltrato institucional puede contribuir a agravar el daño psicológico de la víctima o a cronificar las secuelas psicopatológicas.

Las víctimas deben aspirar a dejar de serlo. El componente *objetivo* de una víctima (el daño sufrido o la pérdida experimentada) es, como resulta obvio, para siempre, pero el componente *subjetivo* (es decir, las reacciones emocionales negativas) puede y debe desaparecer con un tratamiento psicológico adecuado (en los casos necesarios), con el apoyo familiar y con el respaldo social. En este último sentido la responsabilidad actual de la sociedad es evitar la victimización secundaria de las víctimas y contribuir con las medidas adecuadas a diluir el componente secundario de las víctimas. Las víctimas, a su vez, tienen la obligación de no confundir el papel de víctimas con el victimismo porque, al margen de la degradación moral de su condición de víctima, agrava su recuperación psicológica e impide el restablecimiento progresivo de su vida cotidiana para reconstruir sus vidas e implicarse en un proyecto de vida enriquecedor (Baca y Cabanas, 2003).

## 2. Repercusiones psicológicas en las víctimas de un atentado terrorista

Las acciones terroristas generan terror e indefensión en la víctima, ponen en peligro su integridad física o psicológica al quebrar su sentimiento de seguridad y la dejan en tal situación emocional que puede volverse incapaz para afrontar la realidad con sus recursos psicológicos habituales.

Más allá de las reacciones inmediatas -malestar emocional, aislamiento, pérdida de apetito, insomnio, etcétera-, que tienden a remitir a las pocas semanas, las víctimas pueden experimentar síntomas de ansiedad y de depresión, con una pérdida de autoestima y una cierta desconfianza en las demás personas y en los recursos propios para encauzar su vida futura. Los sentimientos de culpa existentes derivan de la atribución sesgada de lo ocurrido a los errores cometidos por la víctima, de la omisión de las conductas adecuadas (por ejemplo, no haber ayudado lo suficiente a otras víctimas) e incluso del hecho de sobrevivir entre tanta desgracia (la *culpa del superviviente*). Esta autoinculpación puede dañar seriamente la autoestima de los pacientes y dificultar la readaptación emocional posterior (Echeburúa, 2004).

Más a medio y largo plazo pueden aparecer, si bien no en todos los casos, ciertos trastornos de conducta, como irritabilidad, dependencia emocional excesiva, actitudes victimistas, pasividad, etcétera, e incluso una mayor tendencia a la introversión y al embotamiento afectivo, que pueden enturbiar las relaciones familiares. La irritabilidad es resultado de una baja tolerancia a la frustración ante los contratiempos cotidianos (los problemas con los hijos, el apoyo insuficiente de las autoridades, la incomprensión de la sociedad, etcétera) y puede traducirse en reacciones agresivas, normalmente dirigidas a los familiares (a quienes tiene más próximos y cuentan con una mayor capacidad de aguante) o hacia sí mismos (en forma de ideas de suicidio, de abuso de alcohol o incluso de adopción de conductas de riesgo) (Baca y Cabanas, 2003).

Las repercusiones emocionales de un acto terrorista requieren ser evaluadas también en las *víctimas indirectas*, que son las personas que, sin estar directamente concernidas por el atentado, sufren por las consecuencias del mismo. Es el caso, por ejemplo, de la pareja o de los hijos que se ven obligados bruscamente a readaptarse a una nueva vida tras el asesinato de su padre en una acción terrorista.

El daño psicológico se refiere, por un lado, a las *lesiones psíquicas* agudas producidas por un delito violento, que, en algunos casos, pueden remitir con el paso del tiempo, el apoyo social o un tratamiento psicológico adecuado; y, por otro, a las *secuelas emocionales* que persisten en algunas personas de forma crónica como consecuencia del suceso sufrido y que interfieren negativamente en su vida cotidiana (Esbec, 2000).

---

## Daño psíquico en víctimas de delitos violentos

(Esbec, 2000, modificado)

---

- Sentimientos negativos: humillación, vergüenza, culpa o ira.
- Ansiedad.
- Preocupación constante por el trauma, con tendencia a revivir el suceso.
- Depresión.
- Pérdida progresiva de confianza personal como consecuencia de los sentimientos de indefensión y de desesperanza experimentados.
- Disminución de la autoestima.
- Pérdida del interés y de la concentración en actividades anteriormente gratificantes.
- Cambios en el sistema de valores, especialmente la confianza en los demás y la creencia en un mundo justo.
- Hostilidad, agresividad, abuso de alcohol y de drogas.
- Modificación de las relaciones (dependencia emocional, aislamiento).
- Aumento de la vulnerabilidad, con temor a vivir en un mundo peligroso, y pérdida de control sobre la propia vida.
- Cambio drástico en el estilo de vida, con miedo a acudir a los lugares de costumbre; necesidad apremiante de trasladarse de domicilio.
- Alteraciones en el ritmo y el contenido del sueño.
- Disfunción sexual.

---

El daño generado suele ser mayor cuando hay una victimización secundaria (una actuación inadecuada del sistema judicial o una falta de apoyo institucional o social) y cuando las consecuencias del hecho violento son múltiples, como ocurre, por ejemplo, en el caso de un atentado con secuelas físicas, en donde una persona se ve obligada a abandonar su trabajo anterior o sus aficiones habituales, o en el de un secuestro finalizado con el pago de un cuantioso rescate por parte de la familia de la víctima (Echeburúa, Corral y Amor, 2002).

Objetivamente una víctima va a serlo para siempre. Pero por lo que se refiere al componente subjetivo (el malestar emocional), que es el que resulta más significativo psicológicamente, las víctimas deben dejar de ser víctimas lo antes posible, como el depresivo o el cardíopata deben dejar de serlo. La identidad de víctima a perpetuidad es contraproducente porque prolonga su duelo y le impide comenzar un nuevo capítulo de su vida.

En este sentido hay que combatir ciertos sentimientos irracionales en las víctimas, como la construcción del enemigo o la perpetuación como víctimas. El enquistamiento de una persona como víctima supone un pesado lastre que la debilita y la estanca en el ayer doloroso, manteniéndola esclava del miedo, del rencor y del ajuste de cuentas. De lo que se trata, en definitiva, es de que la víctima comience de nuevo a *vivir* y no meramente se resigne a *so-brevivir* (cfr. Baca y Cabanas, 2003).

### 3. ¿Cuándo se requiere tratamiento psicológico?

Los sucesos traumáticos desbordan, con frecuencia, la capacidad de respuesta de una persona, que se siente sobrepasada para hacer frente a las situaciones cotidianas. La frecuente aparición de emociones negativas, como el odio, el rencor o la sed de venganza, puede complicar aún más el panorama. Como consecuencia de ello, la persona, incapaz de adaptarse a la nueva situación, puede sentirse indefensa, perder la esperanza en el futuro y encontrarse paralizada para emprender nuevas iniciativas y, en definitiva, para gobernar con éxito su propia vida (Navarrete, 1998).

Sin embargo, hay personas que han sufrido un atentado y que no necesitan un tratamiento psicológico o farmacológico. El equilibrio psicológico previo, el transcurso del tiempo, la atención prestada a los requerimientos de la vida cotidiana y el apoyo familiar y social contribuyen muchas veces a digerir el trauma. De este modo, estas personas, aun con sus altibajos emocionales y con sus recuerdos dolorosos, son capaces de trabajar, de relacionarse con otras personas, de disfrutar de la vida diaria y de implicarse en nuevos proyectos.

Por el contrario, otras personas se encuentran atrapadas por el suceso sufrido, no recuperan sus constantes biológicas en relación con el sueño y el apetito, viven atormentadas con un sufrimiento constante, tienen dificultades para controlar sus emociones y sus pensamientos, se aíslan socialmente y se muestran incapaces de hacer frente a las exigencias de la vida cotidiana, adoptando a veces conductas contraproducentes (beber en exceso, comer más o menos de la cuenta, automedicarse, etcétera). Son estas personas las que, al sentirse desbordadas por el trauma, requieren una ayuda específica psicológica y, en algunos casos, también farmacológica (Echeburúa y Corral, 2005).

Entre estas personas necesitadas de ayuda se encuentran especialmente aquellas que cuentan con antecedentes psicopatológicos, que han sufrido secuelas graves tras un atentado terrorista, que se sienten solas, que tienen hijos pequeños a su cargo, que quedan en unas condiciones económicas precarias o que son inmigrantes en una situación irregular o inestable (Echeburúa, Corral y Amor, 2005).

### 4. Fases del tratamiento

#### a) *Intervención en crisis inmediata*

En los días posteriores al suceso traumático las víctimas pueden beneficiarse de una intervención psicológica temprana, que puede ser proporcionada en las Oficinas de Atención a la Víctima. Se debe prestar atención a los siguientes aspectos: a) evaluación inicial del daño psicológico, de las variables facilitadoras del trauma (factores predisponentes, precipitantes y mantenedores), del grado de resistencia al estrés y de las estrategias de afrontamiento; b) intervención en crisis que permita hacer frente a los síntomas más inmediatos y establecer unas medidas de higiene psicológica, basadas en la regularización de la comida y del sueño, en la recuperación de las rutinas de la vida cotidiana y en la expresión compartida de los sentimientos experimentados con amigos y familiares; y c) derivación a aquellas víctimas que muestren una mayor vulnerabilidad a padecer una cronificación de los síntomas del trastorno de estrés postraumático, o de otros cuadros clínicos, a programas terapéuticos más

especializados, como los ofrecidos por los Centros de Salud Mental. De este modo, se puede prevenir, al menos en muchos casos, la aparición o cronificación de trastornos psicológicos (Robles y Medina, 2003).

*b) Tratamiento psicológico posterior*

Más allá de la asistencia inmediata, una víctima de un suceso traumático solo debe buscar ayuda terapéutica cuando las reacciones psicológicas perturbadoras duran más de 4 a 6 semanas, cuando hay una interferencia negativa grave en el funcionamiento cotidiano (familia, trabajo o escuela) o cuando la persona se siente desbordada por sus pensamientos, sentimientos o conductas (Pérez, García y Sainz, 2002).

Otra indicación de la conveniencia de la terapia es la negativa de la víctima a hablar con nadie del trauma y la carencia de un apoyo social, bien porque sea ella misma la que se aisle (para evitar el sufrimiento que le produce hablar del suceso traumático, para no molestar a las demás personas con sus problemas, porque su estado anímico se encuentra bajo mínimos, etcétera), o bien porque las personas de su entorno la eviten. En estos casos se corre el riesgo de un aislamiento emocional (relaciones íntimas) y social (red social de apoyo).

Sin embargo, muchas personas necesitadas de terapia pueden mostrarse reacias a buscar ayuda profesional. En cierto modo, recurrir a un tratamiento puede suponer para la persona afectada reconocer una cierta *debilidad* personal. El cambio brusco de una situación de normalidad habitual a ser víctima de un suceso traumático puede dificultar, paradójicamente, la búsqueda de ayuda terapéutica, que, en cierto modo, supone el reconocimiento de la incapacidad por sí misma para superar unas circunstancias difíciles (Baca y Cabanas, 2003).

## 5. ¿Cómo debe ser el tratamiento?

El tratamiento psicológico en el ámbito de las víctimas del terrorismo debe responder a una serie de características (Echeburúa, Corral y Amor, 2004, 2005):

*a) Ser inmediato*

El tratamiento debe comenzar de forma lo más inmediata posible en los casos necesitados de terapia. Un tratamiento temprano impide la cronificación de los síntomas y permite a la víctima el restablecimiento de la vida cotidiana.

*b) Tener una continuidad en el tiempo y estar ligado a una misma persona*

Un tratamiento estructurado tiene que ser llevado a cabo por el mismo terapeuta y estar sujeto a una periodicidad determinada, por ejemplo con un régimen de visitas semanal. No siempre hace falta que la terapia sea larga, pero sí continuada. Asimismo el paciente necesita establecer una empatía emocional con el terapeuta, lo que requiere una continuidad en la relación.

Si hay un tratamiento combinado (psicológico y farmacológico), debe haber una coordinación entre los profesionales (Sánchez, 2000).

*c) Contar con una limitación temporal*

Los tratamientos deben tener un punto de comienzo y un punto final, con arreglo a unos objetivos terapéuticos y tras la aplicación de unas técnicas terapéuticas derivadas de la psicología clínica basada en la evidencia (Labrador, Echeburúa y Becoña, 2000).

Al margen de contar con la necesaria flexibilidad y de prestar atención a la variabilidad entre las personas, un tratamiento puede durar entre 3 y 6 meses, e incluso prolongarse a 1 año. Mantenerlo durante un tiempo superior puede resultar, excepto en casos especiales, contraproducente para el paciente porque se tiende a perpetuarle como víctima y a crearle

una dependencia emocional con el terapeuta (efectos iatrogénicos), lo que está en contradicción con los objetivos terapéuticos.

## **6. Conductas facilitadoras** y emociones obstaculizadoras en la recuperación de la víctima

Hay algunas emociones que facilitan la transición del revivir al recordar y otras, sin embargo, que la obstaculizan. Así, por ejemplo, el perdón al agresor es un acto de generosidad de la víctima y supone la cancelación voluntaria de una deuda. Perdonar no es olvidar, y mucho menos aceptar la conducta o actitud del otro: es, sobre todo, librarse del dolor. Otorgar el perdón es más fácil cuando el ofensor muestra arrepentimiento y presenta disculpas sinceras por el mal generado. Perdonar es colaborar conscientemente a que la herida se cicatrice, sin cerrar la herida en falso, y luego aprender a vivir con esa cicatriz. Nada puede modificar el pasado, pero el perdón puede cambiar el futuro. La memoria sin ira, sin afanes vengativos, proyecta una luz hacia el porvenir (Beristáin, 2004; Kalayjian y Paloutzian, 2009).

Implicarse en nuevas experiencias y en proyectos ilusionantes (es decir, diseñar el presente y el futuro) facilita el olvido de los recuerdos dolorosos porque las nuevas experiencias debilitan a las antiguas. No se trata de un *olvido pasivo o amnésico*, sino de un *olvido activo*, que olvida la deuda pero no los hechos, que no destapa la revancha sino que entierra aquella situación desde el reconocimiento expreso de su existencia. Por eso, una cosa es recordar y otra muy distinta vivir en el rencor de la amargura. Gracias al olvido -y al olvido de que se ha olvidado- se pueden pasar por alto numerosas amenazas y agresiones a la identidad personal (Villa, 2004).

Por el contrario, hay algunas emociones que interfieren en el proceso de recuperación de las víctimas. En el corazón del ser humano anida una tendencia natural a la venganza, que está basada en la memoria (el recuerdo de la agresión o de la afrenta), cuando se siente agraviado y humillado. Toda víctima, por el mero hecho de serlo, siente un deseo de venganza y no puede evitar el sentirlo. No se debe a una víctima impedir expresar su deseo de venganza. Los sentimientos de venganza son tan psicológicamente necesarios como socialmente inadmisibles. La venganza está excluida de la civilización, pero no está excluida de los corazones de las víctimas.

En último término, el odio o la venganza son un mecanismo adaptativo negativo, sobre todo cuando no son fruto de una mera reacción inicial, sino que se mantienen en el tiempo. La mordedura de la serpiente no mata; lo que mata es el veneno (odio) que deja dentro. Los odios se aprenden tempranamente y pueden transmitirse incluso de generación en generación. Es más, el círculo diabólico del odio y de la venganza puede llegar a implicar la venganza de sangre, que se puede transmitir generacionalmente, como ha ocurrido entre gitanos o entre familias en los pueblos rurales.

La renuncia al deseo de venganza es una obligación social inevitable en una sociedad civilizada, pero la negación social de su necesidad psicológica es una segunda agresión. No hay víctima que no quede desgarrada por el conflicto entre la necesidad psicológica de la venganza directa y el imperativo social de resignarse a la justicia (Mullet, 2012; Worthington, 2005).

## **7. Función psicológica** del perdón en las víctimas

El perdón, y la reconciliación que este puede facilitar, son ingredientes fundamentales de la vida en grupo y de la vida social en general. No se puede cambiar lo que nos ha ocurrido en la vida, pero sí se puede modificar nuestra mirada y nuestra actitud hacia esos mismos sucesos para reinterpretar su significado de una forma más positiva.

Sin embargo, cuando se culpa a los demás por lo que nos ha sucedido y se les responsabiliza de nuestro sufrimiento, se puede caer en las garras del rencor. El odio o el rencor son, de hecho, un motor para la acción humana, pero tienen un efecto destructor porque le impiden a la víctima implicarse en proyectos positivos. El odio enquistado al agresor (el rencor) absorbe la atención, encadena al pasado, impide cicatrizar la herida y, en último término, dificulta la alegría de vivir. El odio es un sentimiento negativo que solo hace daño a quien lo siente, se vuelve contra uno mismo y puede llegar a generar culpa y autodesprecio; a los ofensores no les alcanza nada de ese rencor. El odio supone un reconocimiento doloroso de la impotencia ante la persona odiada. El desprecio alivia con frecuencia, pero no consuela nunca. Estar anclado en el resentimiento produce una insatisfacción con la vida y un empobrecimiento de la vida personal y, en algunos casos, puede intensificar los síntomas de depresión y ansiedad preexistentes.

Por el contrario, el perdón puede tener unos efectos psicológicos positivos: no vivir atormentado, sacudirse el yugo del pasado, mejorar la salud (por ejemplo, dormir mejor, estar más relajado, consumir menos fármacos), reconciliarse consigo mismo y recuperar la paz interior. En cierto modo, perdonar no es hacer ningún favor a nadie, sino hacérselo a uno mismo. Perdonar es sinónimo de liberación. La persona que perdona experimenta una disminución del grado de resentimiento frente al otro. De este modo, sus comportamientos frente a la persona ofensora se vuelven menos negativos y sus actitudes menos distantes o menos agresivas. Sin perdón no hay presente ni futuro, solo un pasado que clama desagravio y que genera resentimiento o ira contenida. De este modo, deshacerse del rencor contribuye a deshacerse de una carga que puede resultar insoportable. La memoria sin ira, sin afanes vengativos, no abre, sino que cierra las heridas.

Además, el perdón es una carretera de doble sentido: siempre que perdonamos a alguien también nos estamos perdonando a nosotros mismos. Si somos tolerantes con los otros, nos resulta más fácil aceptar los propios errores.

A un nivel filogenético, la tendencia humana a perdonar es una cualidad genética favorecida por la fuerza evolutiva de la selección natural porque permite a los miembros de nuestra especie hacer las paces con el ayer, reponerse y perpetuarse (Enright y Fitzgibbons, 2000).

## 8. Conclusiones

La sociedad debe prestar atención a las necesidades de las víctimas: verdad, justicia y reparación. No hay mañana sin ayer ni un proyecto de futuro válido sin memoria histórica de lo ocurrido con las víctimas. El olvido no significa reconciliación ni la memoria significa necesariamente venganza. La convivencia no es amnesia del pasado, sino lectura crítica del mismo. Hay un *deber de memoria*. Como decía Aristóteles en la *Ética a Nicómaco*, el deber de memoria es el deber de hacer justicia, mediante el recuerdo, a la persona que ha sido objeto de injusticia. Las víctimas deben recibir una reparación moral y obtener una indemnización económica justa. Pero lo más importante es restablecer la dignidad y la memoria de la persona afrentada.

Las personas no son marionetas en manos de sus recuerdos y deben aprender a modular emocionalmente los recuerdos. Las vivencias dramáticas insufribles pueden tiranizar a una persona, pero también pueden transformarse en recuerdos dolorosos tolerables que forman parte de su biografía, sin que interfieran negativamente en su vida cotidiana actual y futura. Es decir, se trata de convertir un *pasado traumático* en un *pasado biográfico*, de modo que las víctimas no queden atrapadas en el túnel del tiempo (Echeburúa, 2004).

Perdonar puede ser la única posibilidad que posee el ser humano para modificar el pasado, para cambiar un hecho ya inmodificable. La fuerza del perdón permite romper con la irreversibilidad de lo ya sucedido y reconstruir con los escombros un nuevo edificio (Beristáin, 2004; Echeburúa, 2004).

Sin embargo, cuando la ofensa reviste el carácter de un delito, en el Estado de Derecho hay una sustracción de la venganza al ofendido y una apropiación por el sistema judicial (el castigo y la pena). El Estado impone y ejercita el castigo con mayor racionalidad y objetividad que las que son exigibles a quienes han padecido directamente el delito. Esto no quiere decir que se eliminen los sentimientos de venganza. La renuncia al deseo de venganza es una inevitable obligación social, pero la negación social de su necesidad psicológica puede convertirse en una segunda agresión. No hay víctima que no quede desgarrada por el conflicto entre la necesidad psicológica de la venganza directa y el imperativo social de resignarse a la justicia.

En definitiva, un trauma se supera cuando la persona, aun con dolor, es capaz de integrar el suceso traumático como algo pasado que forma parte de su historia personal, sin la presencia excesiva de emociones negativas (como odio, rabia o impotencia), es capaz de vivir con normalidad el día a día y utiliza unas estrategias de afrontamiento positivas (Trujillo, 2002).

En resumen, la superación del trauma sigue una secuencia peculiar. Concretamente, un primer paso es aceptar la realidad de la pérdida. La experiencia compartida del dolor y de la pena es un segundo paso para la superación del duelo. Un tercer paso es proceder a la reorganización del sistema familiar asumiendo la nueva situación. Y un cuarto paso es establecer nuevas relaciones y metas en la vida, lo cual no es siempre fácil por el sentimiento de lealtad al fallecido y por el temor a nuevas pérdidas. En ocasiones, la resignación y el consuelo religioso, así como el apoyo emocional de otros seres queridos (familiares, amigos, etcétera), contribuyen a acelerar este proceso de recuperación (Echeburúa y Corral, 2008).

No es función de las víctimas, en su condición de tales, participar ni en la política legislativa ni en la política criminal ni en la política penitenciaria. Sin embargo, las víctimas tienen una obligación moral de dar testimonio de memoria de lo que ocurrió para que no vuelva a suceder. Por eso, hay que avanzar en curar las heridas del pasado a través de más justicia, más verdad y más reparación. No se puede mancillar la memoria de las víctimas, que deben dar fe de la deslegitimación social, moral y política del terrorismo y levantar acta de que no hubo, ni hay ni habrá justificación para el asesinato de nadie. La reinserción de los terroristas siempre debe ser individual y no colectiva, activa por parte del afectado y no pasiva o impuesta y debe tener como ingrediente imprescindible el reconocimiento del daño infligido por parte del agresor. El fin reinsercionador también exige una serie de obligaciones que impone la Justicia y que después de la excarcelación pueden incluir, por ejemplo, la reparación económica hacia la víctima y en su caso el alejamiento de la misma.

## Referencias bibliográficas

Baca, E. y Cabanas, M.L. (Eds.) (2003). *Las víctimas de la violencia. Estudios psicopatológicos*. Madrid. Triacastela.

Beristáin, A. (2004). Las víctimas y el perdón: hacia la superación del trauma. En E. Echeburúa, *Superar un trauma. Tratamiento de las víctimas de sucesos violentos* (pp. 191-199). Madrid. Pirámide.

Echeburúa, E. (2004). *Superar un trauma. Tratamiento de las víctimas de delitos violentos*. Madrid. Pirámide.

Echeburúa, E. y Corral, P. (2005). Tratamiento psicológico del trastorno de estrés postraumático en una víctima de terrorismo. En J.P. Espada, J. Olivares y F.X. Méndez (Eds.). *Terapia psicológica: casos prácticos* (pp. 159-178). Madrid. Pirámide.

- Echeburúa, E., Corral, P.J. y Amor, P.J. (2002). Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos. *Psicothema*, 14 (supl.), 139-146.
- Echeburúa, E., Corral, P. y Amor, P.J. (2004). Nuevos enfoques terapéuticos del trastorno de estrés postraumático en las víctimas de terrorismo. *Clínica y Salud*, 15, 273-292.
- Echeburúa, E., Corral, P. y Amor, P.J. (2005). Terrorismo y trastorno de estrés postraumático: psicopatología y tratamiento. En A. Blanco, R. del Águila y J.M. Sabucedo (Eds.). *Madrid 11-M. Un análisis del mal y sus consecuencias* (pp. 257-279). Madrid. Trotta.
- Echeburúa, E. (2007). Víctimas del terrorismo: del trauma a la superación. En C. Cuesta y R. Alonso (Eds.). *Las víctimas del terrorismo en el discurso político* (pp. 197-212). Madrid. Dílex.
- Echeburúa, E. y Corral, P. (2008). Superación del duelo en víctimas de delitos violentos. En L. Nomen (Ed.). *Tratando el proceso de duelo y de morir* (pp. 239-254). Madrid. Pirámide.
- Enright, R.D. y Fitzgibbons, R.P. (2000). *Helping clients forgive: An empirical guide for resolving anger and restoring hope*. Washington. APA.
- Esbec, E. (2000). Evaluación psicológica de la víctima. En E. Esbec y G. Gómez-Jarabo. *Psicología forense y tratamiento jurídico-legal de la discapacidad*. Madrid. Edisófer.
- Kalayjian, A. y Paloutzian, R.F. (2009). *Forgiveness and reconciliation: Psychological pathways for conflict transformation and peace building*. New York. Springer.
- Mullet, E. (2012). Perdón y terapia. En F.J. Labrador y M. Crespo (Eds.), *Psicología clínica basada en la evidencia* (pp. 137-152). Madrid. Pirámide.
- Navarrete, M. (1998). Trastorno de estrés postraumático en las víctimas de terrorismo en España. *Revista Española de Psiquiatría Forense, Psicología Forense y Criminología*, 5, 29-34.
- Pérez, K., García, L. y Sainz, A. (2002). *Guía de atención psicológica a las víctimas del terrorismo. Manual de autoayuda psicológica*. Bilbao. Asociación para la Defensa de la Dignidad Humana.
- Robles, J.I. y Medina, J.L. (2003). *Intervención psicológica en las catástrofes*. Madrid. Síntesis.
- Rojas Marcos, L. (2002). *Más allá del 11 de septiembre. La superación del trauma*. Madrid. Espasa Calpe.
- Sánchez, A. (2000). Tratamientos psiquiátricos de las víctimas del terrorismo. *Archivos de Psiquiatría*, 63, 297-309.
- Trujillo, M. (2002). *Psicología para después de una crisis*. Madrid. Aguilar.
- Villa, I. (2004). *Saber que se puede. Recuerdos y reflexiones de una víctima de terrorismo*. Barcelona. Martínez Roca.
- Worthington, E.L. (Ed.) (2005). *Handbook of forgiveness*. Nueva York. Routledge.